

Restorasi

**HUKUM TATA NEGARA
INDONESIA**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang telah diatur dan diubah dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

Kutipan Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,- (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,- (empat miliar rupiah).

Restorasi **HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PROF. DR. TITIK TRIWULAN TUTIK, S.H., M.H.

Penyunting Ahli:

Prof. Dr. Nunuk Nuswardani, S.H., M.H.



**RESTORASI HUKUM TATA NEGARA INDONESIA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**
Edisi Pertama
Copyright © 2017

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN 978-602-422-244-4
17 x 24 cm
xiv, 1186 hlm

Penulis

Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H.

Penyunting Ahli

Prof. Dr. Nunuk Nuswardani, S.H., M.H.

Desain Sampul

Irfan Fahmi

Penata Letak

Y. Rendy

Penerbit

PRENADAMEDIA GROUP

(Divisi Kencana)

Jl. Kebayunan No. 1

Tapos – Cimanggis, Depok 16457

Telp: (021) 290-63243 Faks: (021) 475-4134

e-mail: pmg@prenadamedia.com

www.prenadamedia.com

INDONESIA

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

MOTTO:

Hai orang-orang yang beriman, taatlah kamu kepada Allah dan taatlah kamu kepada Rasul-Nya dan kepada pemangku kekuasaan (pemimpin) di antaramu. Maka jika kamu berselisih dalam suatu (urusan), kembalikanlah ia pada (Kitab) Allah dan (Sunnah) Rasul, jika kamu benar-benar beriman terhadap Allah dan hari kemudian. Itulah yang lebih baik dan lebih bagus kesudahannya.

(An-Nisaa' [4] ayat 59)

Kupersembahkan Kepada:

Ananda tercinta manusia pilihan Allah,
Muhammad A'inul Yaqin alias Dimas Airlangga Tristyanto
almarhum yang telah damai dalam Rabb-nya,

Ayah & Ibu,

Ayah & Ibu Mertua,

serta putra-putriku tersayang

Siti Mashitah alias dr. Shita Febriana, & suaminya dr. Burhan Minerva,
ananda Siti Aisyah alias Ais Fricella dan ananda Rafli Muhammad Afif al-Farisi
alias Desta Ksatria Tristyanto

KATA PENGANTAR

Puji syukur penyusun panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena hanya atas rahmat dan ridha-Nya semata buku yang berjudul *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* setelah melalui jalan panjang akhirnya dapat penulis selesaikan.

Bicara tentang Hukum Tata Negara Indonesia, dalam perspektif sejarahnya mengalami perubahan tatanan hukum yang disesuaikan dengan kondisi bangsa sendiri. Dengan kemerdekaan yang diperoleh bangsa Indonesia tentunya memberikan kedaulatan secara penuh sebagai bangsa untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri tanpa adanya intervensi dan campur tangan negara lain. Sehingga terciptalah Hukum Tata Negara Indonesia yang memiliki jati diri bangsa sendiri. Keberadaan ketatanegaraan Indonesia semakin menemukan jati dirinya, ketika dilakukan amendemen terhadap UUD 1945 sejak 1999-2002. Dengan perubahan UUD 1945 tersebut telah diletakkan bangunan ketatanegaraan, dengan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol (*checks and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kondisi demikian mewujudkan prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum. Dengan kata lain, bahwa perubahan terhadap UUD 1945 tersebut merupakan rombakan terhadap hampir seluruh tiga kelompok materi muatan konstitusi.

Berdasaranya kenyataan tersebut buku *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* ini merupakan buku Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlengkap yang disesuaikan dengan konstruksi UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 [UUD 1945 setelah perubahan] itu sendiri yang meliputi semua aspek ketatanegaraan sebagaimana dimaksud. Aspek ketatanegaraan tersebut yang tidak saja dari segi hukum, politik, kelembagaan negara, dan kewarganegaraan, sebagaimana substansi Hukum Tata Negara umumnya. Tetapi juga mengkaji tentang negara kesejahteraan (*welfare state*) yang meliputi perekonomian, kesejahteraan sosial, agama, pendidikan, kebudayaan, keuangan, HAM, kewilayahan, pertahanan-keamanan negara, dan simbol kenegaraan—yang sebelumnya belum ada yang mengkajinya. Termasuk dalam pembahasan dalam buku ini adalah keberadaan perubahan UUD, aturan peralihan dan aturan tambahan sebagai satu-kesatuan utuh.

Buku ini disusun berdasarkan kebutuhan akademik dan kebutuhan masyarakat umum. Penyusunan buku disesuaikan substansi Pasal-Pasal dalam UUD NRI 1945 dan aturan hukum pelaksanaannya yang baru (undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan-peraturan di bawahnya) yang sesuai dengan kondisi ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Hal ini diharapkan semakin menambah bobot wawasan tentang substansi Hukum Tata Negara itu sendiri.

Seperti buku-buku sebelumnya, penyusunan buku ini sangat relevan dengan Sistematisasi dan Pedoman Kurikulum baik Perguruan Tinggi Negeri (PTN) maupun Perguruan Tinggi Swasta (PTS) seperti universitas, sekolah tinggi, dan institut. Selain itu buku ini juga telah dikonversikan dengan Sistematisasi dan Pedoman Kurikulum pada Perguruan Tinggi Agama (PTA), baik negeri maupun seperti Institut Agama Islam (IAIN/IAIS), Sekolah Tinggi Agama Islam (STAIN/STAIS), Universitas Islam (UIN/UIS) serta Perguruan Tinggi Agama (PTA) non-Islam yang mengambil matakuliah Hukum Tata Negara (Indonesia), sehingga sangat layak untuk dijadikan referensi utama.

Penerbitan buku ini tidak lepas dari kelapangan hati Penerbit Kencana PrenadaMedia Group. Oleh sebab itu, penulis tidak lupa mengucapkan banyak terima kasih kepada Bapak Drs. Zubaidi selaku Direktur beserta staf dan karyawan.

Ucapan terima kasih juga kepada suami tercinta yang telah membantu dalam melakukan edit substansi, juga ketiga ananda tercinta Siti Mashitah (dr. Shita Febriana) dan suaminya dr. Burhan Minerva, Siti Aisyah (Ais Fricella), dan kesatria keluarga Rafli Muhammad Afif al-Farisi (Desta Ksatria Tristyanto).

Penulis menyadari sepenuhnya, bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh sebab itu kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan.

Semoga buku ini berguna dan bermanfaat bagi mahasiswa khususnya dan kita semua dan Allah berkenan menerima amal bakti yang diabdikan oleh kita semua. Amin.

Surabaya, September 2017

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Dasar Pemikiran	1
B. Proses Perubahan UUD 1945	4
C. Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945	8
BAB 2 REFORMASI DI BIDANG HUKUM DAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	13
A. Reformasi di Bidang Hukum	13
B. Rekonstruksi Sistem Ketatanegaraan Indonesia	18
BAB 3 BENTUK DAN KEDAULATAN NEGARA INDONESIA	39
A. Susunan dan Bentuk Negara Indonesia	39
B. Kedaulatan Rakyat	49
C. Negara Hukum Indonesia	59
BAB 4 MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	71
A. Keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat	71
B. Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat	80
C. Tugas dan Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat	87
D. Kedudukan dan Status Hukum Produk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	97
BAB 5 KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA	111
A. Pemegang Kekuasaan Pemerintahan Negara	111
B. Presiden	114
C. Wakil Presiden	145
D. Dewan Pertimbangan Presiden	160
BAB 6 KEMENTERIAN NEGARA DAN LEMBAGA NON-KEMENTERIAN	173
A. Kementerian Negara	173
B. Lembaga Non Kementerian	198

BAB 7 PEMERINTAHAN DAERAH	235
A. Sejarah Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia	236
B. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	257
C. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus, Daerah Khusus Ibukota dan Daerah Istimewa	279
D. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	308
BAB 8 DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)	321
A. Susunan Keanggotaan, Kedudukan, dan Waktu Sidang DPR.....	322
B. Kekuasaan DPR	325
C. Fungsi dan Hak DPR Serta Hak Anggota DPR	327
D. Fraksi dan Alat Kelengkapan DPR.....	344
BAB 9 DEWAN PERWAKILAN DAERAH [DPD]	351
A. Pendahuluan.....	351
B. Susunan Keanggotaan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPD)	355
C. Tugas, Wewenang dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	360
D. Harmonisasi Fungsi dan Pemberdayaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	367
BAB 10 PEMILIHAN UMUM	379
A. Konsep Dasar Pemilihan Umum	380
B. Pemilihan Umum di Indonesia dalam Lintasan Sejarah.....	391
C. Pemilu 2004 dalam Kerangka Budaya Politik Bangsa	413
D. Pemilu 2009 dengan Mekanisme dan Sistem Parliamentary Threshold...	419
E. Partai Politik	425
F. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU)	453
BAB 11 PERHAL KEUANGAN NEGARA	463
A. Konsep Keuangan Negara.....	464
B. Pengelolaan Keuangan Negara.....	473
C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)	496
D. Jenis dan Harga Mata Uang	511
BAB 12 BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	519
A. Kekuasaan Pemeriksaan Keuangan Negara	519
B. Badan Pemeriksa Keuangan.....	524
C. Keterkaitan Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Tiga Undang-Undang Bidang Keuangan Negara.....	542
BAB 13 KEKUASAAN KEHAKIMAN	559
A. Kekuasaan Kehakiman yang Bebas dan Mandiri	559

B. Mahkamah Agung	578
C. Komisi Yudisial	606
D. Mahkamah Konstitusi (MK).....	623
E. Syarat Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim	640
F. Kedudukan Badan-badan Lain yang Fungsinya Berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman	655
BAB 14 WILAYAH NEGARA	675
A. Kedaulatan Wilayah Negara	675
B. Penetapan Kedaulatan Wilayah Negara	678
C. Penetapan Batas Matra Kedaulatan Wilayah Nkri.....	693
BAB 15 WARGA NEGARA DAN PENDUDUK	707
A. Sejarah Kewarganegaraan di Indonesia.....	707
B. Warga Negara dan Penduduk.....	724
C. Kedudukan Hukum bagi Orang Asing di Indonesia.....	752
BAB 16 HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA	777
A. Pendahuluan	777
B. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia.....	781
C. HAM Perspektif Agama-agama Besar.....	789
D. Kerangka Pemikiran Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia	803
E. Penegakkan HAM di Indonesia	859
BAB 17 AGAMA DAN KEHIDUPAN BERAGAMA	871
A. Pengantar	871
B. Konsep Agama dan Kehidupan Beragama di Indonesia.....	880
C. Pengaturan tentang Agama dan Kehidupan Beragama di Indonesia	886
D. Permasalahan Kehidupan Beragama di Indonesia	889
BAB 18 PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA	929
A. Pendahuluan	929
B. Hak dan Kewajiban Bela Negara.....	932
C. Usaha Pertahanan dan Keamanan Negara.....	935
D. Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri)	946
BAB 19 PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	965
A. Pendidikan sebagai Hak Asasi.....	965
B. Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.....	985
C. Kebudayaan Nasional	1015
BAB 20 PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL	1025
A. Pendahuluan.....	1025

B. Konsep Sistem Perekonomian Nasional Menurut UUD 1945.....	1029
C. Kesejahteraan Sosial.....	1045
BAB 21 BENDERA, BAHASA, LAMBANG NEGARA, DAN LAGU KEBANGSAAN	1051
A. Pengantar.....	1051
B. Bendera Negara Indonesia	1054
C. Bahasa Negara	1067
D. Lambang Negara	1081
E. Lagu Kebangsaan	1093
BAB 22 PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR	1105
A. Konstitusionalisme Indonesia	1106
B. Sifat dan Kedudukan Undang-Undang Dasar	1109
C. Mekanisme Perubahan Undang-Undang Dasar	1117
D. Mekanisme Pembuatan Undang-Undang Dasar	1122
BAB 23 KEDUDUKAN HUKUM ATURAN PERALIHAN DAN ATURAN TAMBAHAN	1127
A. Pendahuluan.....	1127
B. Kedudukan Aturan Peralihan dalam UUD 1945.....	1128
C. Kedudukan Aturan Tambahan dalam UUD 1945	1137
DAFTAR RUJUKAN	1143
TENTANG PENULIS	1183

Bab 1

PENDAHULUAN

A. DASAR PEMIKIRAN

Era Reformasi memberikan harapan besar bagi terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, dan memiliki akuntabilitas tinggi serta terwujudnya *good governance* dan adanya kebebasan berpendapat. Semuanya itu diharapkan makin mendekatkan bangsa pada pencapaian tujuan nasional sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu gerakan reformasi diharapkan mampu mendorong perubahan mental bangsa Indonesia, baik pemimpin maupun rakyat sehingga mampu menjadi bangsa yang menganut dan menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, keadilan, kejujuran, tanggung jawab, persamaan, serta persaudaraan.

Pada awal era Reformasi, berkembang dan populer di masyarakat banyaknya tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk mahasiswa dan pemuda. Tuntutan, itu antara lain:

1. Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Penghapusan doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah).
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM. Selain itu di dalamnya terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggara-

an negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan.

Tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada era Reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar karena pada era sebelumnya tidak dikehendaki adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sikap politik pemerintah pada waktu itu kemudian diperkukuh dengan dasar hukum Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang berisi kehendak untuk tidak melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila muncul juga kehendak mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terlebih dahulu harus dilakukan referendum dengan persyaratan yang sangat ketat sehingga kecil kemungkinannya untuk berhasil sebelum usul perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan ke sidang MPR untuk dibahas dan diputus.

Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya, tuntutan itu diwujudkan secara komprehensif, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada empat sidang MPR sejak tahun 1999 sampai dengan 2002.

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain, sebagai berikut: *Pertama*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.

Kedua, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dominan eksekutif (*executive heavy*), yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden. Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal itu tertulis jelas dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi *presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis*. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) dan berpotensi mendorong la-

hirnya kekuasaan yang otoriter.

Ketiga, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi “*Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali*”. Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa presiden dan wakil presiden dapat dipilih berkali-kali dan tafsir kedua adalah bahwa presiden dan wakil presiden hanya boleh memegang jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali. Contoh lain adalah Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi “*Presiden ialah orang Indonesia asli*”. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti apakah yang dimaksud dengan orang Indonesia asli. Akibatnya rumusan itu membuka tafsiran beragam, antara lain, orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang lahir di Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia.

Keempat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan kehendaknya dalam undang-undang. Hal itu menyebabkan pengaturan mengenai MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), HAM, dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR.

Kelima, rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan otonomi daerah. Hal itu membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain, sebagai berikut:

- a. Tidak adanya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antarlembaga negara dan kekuasaan terpusat pada presiden.
- b. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
- c. Pemilihan umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.
- d. Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Re-

publik Indonesia Tahun 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni.¹

B. PROSES PERUBAHAN UUD 1945

1. Dasar Perubahan UUD 1945

Tuntutan reformasi yang menghendaki agar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diubah, sebenarnya telah diawali dalam Sidang Istis-mewa MPR tahun 1998. Pada forum permusyawaratan MPR yang pertama kalinya diselenggarakan pada era Reformasi tersebut, MPR telah menerbitkan tiga ketetapan MPR. Ketetapan itu memang tidak secara langsung mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi telah menyentuh muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pertama, Ketetapan MPR Nomor: VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor: IV/MPR/1983 tentang Referendum. Ketetapan MPR tentang referendum itu menetapkan bahwa sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dilakukan referendum nasional untuk itu, yang disertai dengan persyaratan yang demikian sulit.

Kedua, Ketetapan MPR Nomor: XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan presiden dan wakil presiden Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 berbunyi *“Presiden dan wakil presiden Republik Indonesia memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”* Ketentuan MPR yang membatasi masa jabatan presiden dan wakil presiden tersebut, secara substansial sesungguhnya telah mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni mengubah ketentuan Pasal 7 yang berbunyi *“Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.”*

Ketiga, Ketetapan MPR Nomor: XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Terbitnya Ketetapan MPR itu juga dapat dilihat sebagai penyempurnaan ketentuan mengenai hak asasi manusia yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seperti Pasal 27; Pasal 28; Pasal 29 ayat (2).

Terbitnya Ketetapan MPR Nomor: VIII/MPR/1998, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1998, dan Ketetapan MPR Nomor: XVII/MPR/1998 dapat dikatakan sebagai langkah awal bangsa Indonesia dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setelah terbitnya tiga ketetapan MPR tersebut, kehendak dan kesepakatan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, h. 11-12.

1945 makin mengkristal di kalangan masyarakat, pemerintah, dan kekuatan sosial politik, termasuk partai politik.

Pasca penyelenggaraan Sidang Istimewa MPR tahun 1998 fraksi-fraksi MPR makin intensif membahas perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Fraksi-fraksi MPR memiliki kesamaan aspirasi dan sikap politik di dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni mengutamakan kepentingan negara dan bangsa di atas kepentingan partai politik dan kelompok atau golongan.

Suasana pada waktu itu sungguh-sungguh diliputi oleh kehendak dan tuntutan bersama berbagai komponen bangsa untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berbagai komponen bangsa yang berasal dari aspirasi dan paham politik, ras, agama, suku, dan golongan yang beragam itu bersatu padu untuk secara bersama-sama dan konstitusional melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai kehendak kolektif bangsa agar dapat mewujudkan masa depan yang lebih baik.

Pada proses pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Panitia *Ad Hoc* I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri atas lima butir, yaitu: *Pertama*, tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini didasarkan pada suatu pertimbangan, bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tujuan (haluan) negara serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan.

Kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mewujudkan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.

Ketiga, mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara Republik Indonesia dan pada tahun 1945 telah dipilih oleh pendiri negara ini.

Keempat, Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh). Kesepakatan dasar memasukkan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh). Peniadaan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk menghindarkan kesulitan dalam me-

menentukan status “**Penjelasan**” dari sisi sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan produk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) karena kedua lembaga itu menyusun rancangan Pembukaan dan Batang Tubuh (pasal-pasal) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tanpa Penjelasan.

Kelima, melakukan perubahan dengan cara *adendum*, artinya bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diletakkan melekat pada naskah asli.²

2. Jenis Perubahan UUD 1945

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan untuk menyempurnakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bukan untuk mengganti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, jenis perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR adalah mengubah, membuat rumusan baru sama sekali, menghapus atau menghilangkan, memindahkan tempat pasal atau ayat sekaligus mengubah penomoran pasal atau ayat. Untuk itu dapat dikemukakan contoh sebagai berikut.

a. Mengubah rumusan yang telah ada.

Sebagai contoh rumusan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula berbunyi:

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Setelah diubah menjadi:

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

b. Membuat rumusan baru sama sekali.

Contohnya adalah rumusan ketentuan Pasal 6 A ayat (1) Undang-Undang Dasar

² *Ibid.*, h. 18.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Pasal 6A

- (1) Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

c. Menghapuskan/menghilangkan rumusan yang ada.

Sebagai contoh, ketentuan Bab IV Dewan Pertimbangan Agung.

**BAB IV
DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG**

Pasal 16

- (1) Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang.
(2) Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.

Setelah diubah menjadi:

**BAB IV
DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG**

Dihapus.

d. Memindahkan rumusan Pasal ke dalam rumusan ayat atau sebaliknya memindahkan rumusan ayat ke dalam rumusan Pasal sekaligus mengubah penomoran Pasal atau ayat.

Contoh pemindahan rumusan pasal ke dalam rumusan ayat sekaligus mengubah penomoran pasal atau ayat adalah ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 34

Fakir miskin dan anak-anak yang telantar dipelihara oleh negara.

Setelah diubah menjadi:

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Contoh pemindahan rumusan ayat ke dalam rumusan pasal sekaligus mengubah penomoran pasal atau ayat yakni ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 23

- (2) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Setelah diubah menjadi:

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

C. HASIL PERUBAHAN DAN NASKAH ASLI UUD 1945

Setelah melalui tingkat-tingkat pembicaraan sesuai dengan ketentuan Pasal 92 Peraturan Tata Tertib MPR, dalam beberapa kali sidang MPR telah mengambil putusan empat kali perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dengan perincian sebagai berikut:

1. Perubahan Pertama UUD RI Tahun 1945 hasil Sidang Umum MPR tahun 1999 tanggal 14 sampai dengan 21 Oktober 1999.
2. Perubahan Kedua UUD RI Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2000 tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000.
3. Perubahan Ketiga UUD RI Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2001 tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001.
4. Perubahan Keempat UUD RI Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2002 tanggal 1 sampai dengan 11 Agustus 2002.

Setelah disahkannya Perubahan Keempat UUD RI Tahun 1945 pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 yang lalu, maka agenda reformasi konstitusi Indonesia untuk kurun waktu sekarang ini dipandang telah tuntas. Mengingat perubahan dilakukan dengan cara *adendum* (mengadakan perubahan dengan tetap mempertahankan naskah asli dan meletakkan naskah asli di atas rumusan perubahan), setelah dilakukan empat kali perubahan dalam satu rangkaian kegiatan, UUD RI 1945 memiliki susunan sebagai berikut:

1. Naskah UUD RI Tahun 1945 yang ditetapkan pada Rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi (persetujuan secara lisan oleh seluruh anggota rapat dan tidak memerlukan lagi adanya pungutan suara) pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR (sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959).
2. Perubahan Pertama UUD RI Tahun 1945.
3. Perubahan Kedua UUD RI Tahun 1945.
4. Perubahan Ketiga UUD RI Tahun 1945.
5. Perubahan Keempat UUD RI Tahun 1945.

Untuk memudahkan pemahaman secara sistematis, holistik dan komprehensif, UUD RI Tahun 1945 juga disusun dalam satu naskah yang berisikan pasal-pasal dari Naskah Asli yang tidak berubah dan pasal-pasal dari empat naskah hasil perubahan. Penyusunan UUD 1945 dalam satu naskah pada awalnya merupakan kesepakatan Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 2001-2002. Selanjutnya kesepakatan itu dibahas dan disepakati oleh Komisi A Majelis pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 pada tanggal 9 Agustus 2002, yang disampaikan pada Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR tahun 2002.

Kesepakatan Komisi A Majelis itu menindaklanjuti laporan Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR tanggal 25 Juli 2002 berupa *draft* UUD 1945 dalam satu naskah, untuk dilaporkan dalam Sidang Paripurna MPR yang selanjutnya akan menjadi ri-

salah sidang paripurna MPR sebagai naskah perbantuan dan kompilasi tanpa ada opini. Namun, susunan UUD RI 1945 dalam satu naskah itu **bukan naskah resmi** UUD RI 1945. Kedudukannya hanya sebagai risalah sidang dalam Rapat Pripurna Sidang Tahunan MPR tahun 2002.

Perlu dicatat bahwa walaupun UUD RI Tahun 1945 telah disusun dalam satu naskah, hal itu sama sekali tidak mengubah sistematika UUD RI Tahun 1945 yakni secara penomoran tetap terdiri atas 16 bab dan 37 pasal. Perubahan bab dan pasal ditandai dengan penambahan huruf (A, B, C, dan seterusnya) di belakang angka bab atau pasal (Contoh Bab VIIA tentang DPD dan Pasal 22 E). Penomoran UUD RI Tahun 1945 yang tetap tersebut sebagai konsekuensi logis dari pilihan melakukan perubahan UUD RI Tahun 1945 dengan cara *adendum*.

Ditinjau dari aspek sistematika, UUD RI Tahun 1945 sebelum diubah terdiri atas tiga bagian (termasuk penamaannya), yaitu:

1. Pembukaan (*Preamble*).
2. Batang Tubuh.
3. Penjelasan.

Setelah diubah, UUD RI Tahun 1945 terdiri atas dua bagian, yaitu:

1. Pembukaan.
2. Pasal-pasal (sebagai ganti istilah Batang Tubuh).

Perubahan jumlah bab, pasal, ayat, Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan dapat dilihat pada tabel berikut ini:

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945						
No.	Kedudukan UUD 1945	Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
1.	Sebelum Perubahan	16	37	49	4 Pasal	2 Ayat
2.	Sesudah Perubahan	21	73	170	3 Pasal	2 Pasal

Dalam proses dan hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat beberapa hal yang menjadi kesepakatan sekaligus ketentuan agar diperoleh kesamaan dan keseragaman pendapat dalam memahami Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Beberapa ketentuan tersebut, antara lain, sebagai berikut: *Pertama*, secara resmi kata yang dipakai dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kata **perubahan**. Istilah **amendemen** yang berasal dari bahasa Inggris tidak digunakan sebagai istilah resmi. Istilah amendemen banyak dipakai oleh kalangan akademisi dan LSM serta orang asing.

Kedua, penyebutan Undang-Undang Dasar 1945 secara resmi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyebutan resmi ini diputuskan dalam Sidang Paripurna Majelis pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000.

Ketiga, dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR menyepakati cara penulisan cara *adendum* yakni nas-

kah asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap dibiarkan utuh sementara naskah perubahan diletakkan setelah naskah asli. Dengan demikian naskah resmi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah naskah yang terdiri atas lima bagian:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- e. Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keempat, agar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat lebih mudah dipahami oleh berbagai kalangan, disusun risalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Satu Naskah yang berisikan pasal-pasal dari Naskah Asli yang tidak berubah dan pasal-pasal dari empat naskah hasil perubahan. Namun Undang-Undang Dasar dalam Satu Naskah itu bukan merupakan naskah resmi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

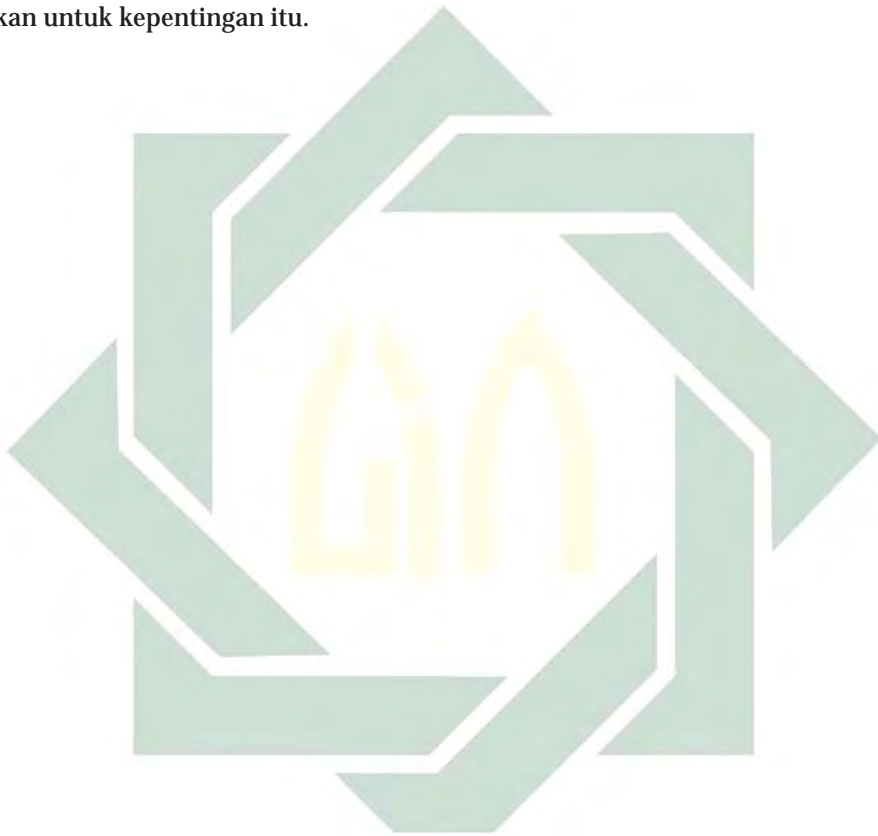
Kelima, penyebutan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah termasuk juga perubahannya. Oleh karena itu, tidak perlu disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya atau UUD 1945 dan perubahannya.

Keenam, kata “**Pembukaan**” merupakan penyebutan resmi untuk menunjuk Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Istilah lain yang dapat dipakai adalah **Preamble** sebagaimana tercantum dalam naskah asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun **Mukaddimah** merupakan istilah yang digunakan dalam Piagam Jakarta.

Ketujuh, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas dua bagian, yaitu Pembukaan dan pasal-pasal. Istilah “Batang Tubuh” yang selama ini digunakan sebagaimana tercantum dalam Pasal II Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lagi dipakai karena sudah digantikan dengan kata pasal-pasal.

Kedelapan, Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak berlaku lagi sesuai dengan ketentuan Pasal II Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Walaupun demikian sebagai dokumen historis Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap tercantum dalam naskah asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena dalam melakukan perubahan konstitusi, MPR menganut cara *adendum*.

Kesembilan, rumusan diatur dengan undang-undang yang terdapat dalam pasal atau ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberi makna hal yang diatur dalam ketentuan itu harus dirumuskan dalam sebuah undang-undang yang khusus diterbitkan untuk kepentingan itu. Adapun diatur dalam undang-undang yang terdapat dalam pasal atau ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberi makna hal yang diatur dalam ketentuan itu dapat menjadi materi suatu atau beberapa undang-undang yang tidak khusus diterbitkan untuk kepentingan itu.





Bab 2

REFORMASI DI BIDANG HUKUM DAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. REFORMASI DI BIDANG HUKUM

Reformasi di bidang hukum yang terjadi sejak tahun 1998 telah dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis. Perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali, yaitu:

- Perubahan pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999.
- Perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.
- Perubahan ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001.
- Perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

Hasil perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol (*checks and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum. Dengan kata lain, bahwa perubahan terhadap UUD 1945 tersebut meliputi hampir seluruh tiga kelompok materi muatan konstitusi.

Menurut **Sri Sumantri**¹ secara umum setiap konstitusi selalu mengatur sekurang-kurangnya tiga kelompok materi muatan yang meliputi:

1. Pengaturan tentang hak asasi manusia (HAM).
2. Pengaturan tentang susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental.
3. Pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

¹ **Sri Sumantri**, "Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI", dalam **Komisi Yudisial RI**, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial, h. 4.

1. Perubahan Pertama UUD 1945

Perubahan terhadap UUD 1945 terjadi setelah berkumandangnya tuntutan reformasi, yang di antaranya berkenaan dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*). Sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amendemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan negara. Parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai 1967, MPR (S) yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh presiden. Adapun dalam kurun waktu 1967 sampai 1998, DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya. Semua RUU berasal dari pemerintah. Sehingga dengan amendemen UUD 1945 dilakukan upaya: *Pertama*, mengurangi/mengendalikan kekuasaan presiden; *Kedua*, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.

2. Perubahan Kedua UUD 1945

Perubahan kedua terhadap UUD 1945 dilakukan pada substansi yang meliputi: (1) pemerintahan daerah; (2) wilayah negara; (3) warga negara dan penduduk; (4) hak asasi manusia; (5) pertahanan dan keamanan negara; (6) bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan; dan (7) lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi, hak, maupun tentang cara pengisiannya.

Pada amendemen kedua ini, substansi mendasar yang menjadi titik tumpu adalah dimuatnya ketentuan tentang hak asasi manusia (HAM) yang lebih luas dan dalam bab tersendiri, yaitu Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari Pasal 28A hingga Pasal 28J.²

Substansi perubahan juga menyangkut keberadaan lembaga DPR, terutama berkaitan dengan cara pengisian keanggotaan DPR dilakukan, bahwa semua anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat.

3. Perubahan Ketiga UUD 1945

Perubahan ketiga UUD 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR RI. Menurut **Sri Sumantri**,³ perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Perubahan substansi amendemen ketiga meliputi antara lain: (1) kedudukan dan kekuasaan MPR; (2) eksistensi negara hukum Indonesia; (3) jabatan presiden dan

² Bandingkan dengan UUD 1945 pra-amendemen.

³ **Sri Soemantri**, "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca-Perubahan UUD 1945", *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Depkimham bekerja sama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jawa Timur di Surabaya pada tanggal 9-10 Juni 2004, h. 8.

wakil presiden termasuk mekanisme pemilihan; (4) pembentukan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan RI; (5) pengaturan tambahan bagi lembaga DPK; dan (6) Pemilu.

Melihat materi perubahan ketiga terhadap UUD 1945, jelaslah bahwa perubahan ketiga ini menyangkut substansi yang lebih mendasar. Dari perubahan ketiga ini secara nyata dapat kita lihat, bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem pemerintahan presidensial.⁴ Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial terlihat, antara lain: (1) prosedur dan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; dan (2) sistem pertanggungjawaban presiden dan wakil presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif yang tidak lagi kepada MPR. Karena MPR tidak lagi dimanifestasikan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Selain itu pada amendemen ketiga ini juga dilakukan perubahan yang cukup mendasar terhadap Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menetapkan, bahwa:

"Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi".

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan: *Pertama*, kekuasaan kehakiman tidak lagi dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan di bawahnya dalam keempat lingkungan peradilan, tetapi dilakukan pula oleh sebuah MK. *Kedua*, kedudukan MK setara dengan MA serta berdiri sendiri, tidak merupakan bagian dari struktur MA dan badan peradilan di bawahnya. *Ketiga*, MA merupakan pengadilan tertinggi dari badan peradilan di bawahnya.

4. Perubahan Keempat UUD 1945

Perubahan keempat terhadap UUD 1945 ini merupakan perubahan terakhir yang menggunakan Pasal 37 UUD 1945 pra-amendemen yang dilakukan oleh MPR. Ada sembilan *item* pasal substansial pada perubahan keempat UUD 1945, antara lain: (1) keanggotaan MPR, (2) pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua, (3) kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, (4) tentang kewenangan presiden, (5) hal keuangan negara dan bank sentral, (6) pendidikan dan kebudayaan, (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, (8) aturan tambahan dan aturan peralihan, dan (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.

Berkaitan dengan keanggotaan MPR dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini berarti tidak ada satu pun anggota MPR yang keberadaannya diangkat sebagaimana yang terjadi sebelum amendemen di mana, anggota MPR yang berasal dari unsur utusan daerah dan ABRI

⁴ Bandingkan dengan sistem pemerintahan Indonesia sebelum amendemen UUD 1945.

melalui proses pengangkatan bukan pemilihan.

Kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara terjadi perubahan yang mendasar, di mana setiap kebijakan presiden harus mendapat persetujuan atau sepengetahuan DPR. Dengan kata lain, perubahan keempat ini “membatasi” kewenangan presiden yang sebelumnya “mutlak” menjadi kewenangan dalam pengawasan rakyat melalui wakilnya yaitu DPR.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terjadi pada perubahan terhadap UUD 1945, baik langsung maupun tidak memberikan pengaruh terhadap sistem pemerintahan Indonesia secara luas.

a. Konsep Negara Hukum

UUD 1945 pasca-amendemen mempertegas deklarasi negara hukum, dari yang semula hanya ada di dalam penjelasan, menjadi bagian dari batang tubuh UUD 1945. berkaitan dengan eksistensi prinsip negara hukum tersebut, Pasal 1 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum.

Mempertegas prinsip Negara Hukum, maka prinsip Negara Hukum Indonesia yang tertuang dalam amendemen UUD 1945 meliputi: *Pertama*, adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara. Hal ini dapat kita lihat dengan dimasukkannya ketentuan tentang HAM dalam bab tersendiri (Bab XA Pasal 28A hingga Pasal 28J). *Kedua*, adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka (Pasal 24 ayat 1 UUD 1945). *Ketiga*, adanya peradilan tata usaha/administrasi negara (Pasal 24 ayat 2 UUD 1945).

Memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum tersebut dilakukan dengan berbagai langkah, yaitu: (1) mengadakan penataan ulang lembaga yudikatif; (2) peningkatan kualifikasi hakim; dan (3) penataan ulang perundang-undangan yang berlaku.

Sementara terkait dengan keberadaan peradilan tata usaha Negara (administrasi) sebagai ciri khas negara hukum, **Philipus M. Hadjon** mengatakan:

Pada hakikatnya hukum administrasi merupakan instrumen negara hukum. Dikaitkan dengan konsep ini, maka ukuran atau indikasi negara hukum adalah berfungsinya hukum administrasi. Sebaliknya suatu negara bukanlah negara hukum in realita apabila hukum administrasi tidak berfungsi.⁵

Implementasi ketegasan konsep negara hukum Indonesia, adalah sistem pemilihan umum secara langsung oleh rakyat sehingga mereka bebas dalam menentukan sikap dan pendapatnya, dalam pandangan **Oemar Seno Adji** Pemilu yang bebas adalah fundamental bagi Negara Hukum.⁶ Karena melalui Pemilu langsung akunta-

⁵ **Philipus M. Hadjon**, 2004, “Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Administrasi”, *Makalah* Disampaikan pada Semiloka Nasional Pemberdayaan Budaya Hukum dalam Perlindungan HAM di Indonesia diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang, tanggal 21 Juni 2004, h. 1.

⁶ **Denny Indrayana**, 2004, “Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi”,

bilitas anggota parlemen semakin tinggi.

b. Kedudukan Presiden

Sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amendemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan negara. Parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai 1967, MPR (S) yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh presiden. Adapun dalam kurun waktu 1967 sampai 1998, DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya. Sehingga dengan amendemen UUD 1945 kekuasaan presiden dikurangi dan hak legislasi dikembalikan ke DPR. Artinya presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk UU, tetapi hanya berhak mengajukan dan membahas RUU.⁷ Dengan kata lain, kekuasaan legislatif dikembalikan kepada DPR. Lebih jauh, untuk beberapa hal—khususnya yang berkaitan dengan isu regional—Dewan perwakilan daerah (DPD), dibentuk dan dilibatkan dalam proses legislasi.⁸

Selain itu periodisasi lembaga kepresidenan dibatasi secara tegas. Seseorang hanya dapat dipilih sebagai presiden maksimal dalam dua kali periode jabatan.⁹

c. Sistem Pemerintahan

UUD 1945 pasca-amendemen menetapkan dengan jelas mengenai sistem presidensial dalam sistem pemerintahan. Menurut **Sri Soemantri**, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dalam UUD 1945 pasca-amendemen, antara lain: *Pertama*, presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; *Kedua*, presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.¹⁰

d. Kedudukan MPR dan DPR

Melalui amendemen UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Hal ini berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, melalui amendemen kewenangannya menjadi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (3) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.

Mencermati amendemen UUD 1945, menurut **Denny Indrayana**¹¹ memberikan implikasi: DPR menjadi lembaga *supreme* di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Dengan kondisi ini kedudukan DPR *heavy* daripada DPD dan hegemoni-

artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 105.

⁷ Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) UUD pasca-amendemen.

⁸ **Denny Indrayana**, "Negara Hukum ...", *Loc. cit.*

⁹ Pasal 7 UUD pasca-amendemen.

¹⁰ **Sri Soemantri**, "Kekuasaan dan Sistem", *Loc. cit.*

¹¹ **Deny Indrayana**, "Negara Hukum ...", *Op. cit.*, h. 128-129.

nya lebih dominan, akrena DPR dalam proses legislasi DPR sebagai lembaga penentu kata-putus dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan.

B. REKONSTRUKSI SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan, maka para pakar hukum tata negara membagi sistem ketatanegaraan dalam dua sudut pandang; *Pertama*, sistem ketatanegaraan menurut sifatnya; dan *Kedua*, sistem ketatanegaraan menurut pembagian kekuasaan. Pembahasan berikut akan dikaji hanya mengenai sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan.

Secara umum suatu sistem ketatanegaraan berdasarkan pembagian kekuasaan, membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam “*trichotomy system*” yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudisial dan biasa disebut dengan *trias politica*. Pembagian ini sering kali ditemui, kendatipun batas pembagian itu tidak selalu sempurna.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan **Montesquieu**. Menurutny, dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif, di mana ketiga-tiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*orgaan*) yang melakukannya.¹² Maka menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh-memengaruhi, antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya, masing-masing terpisah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda itu. Oleh karena itu, ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.

Menurut **Wade dan Phillips**,¹³ ahli-ahli hukum tata negara Inggris yang terkemuka, mengajukan tiga pertanyaan untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi terdapat pemisahan kekuasaan dalam hubungan antara badan legislative dan eksekutif. *Pertama*, apakah seorang [suatu badan] yang sama merupakan bagian dari ke dua badan legislatif dan eksekutif? Menurut Undang-Undang Dasar Amerika badan eksekutif sama sekali terlepas dari badan legislatif. Berbeda dengan di Amerika Serikat, pelaksanaan sistem pemerintahan kabinet di Inggris tergantung kepada konvensi ketatanegaraan yang menentukan, bahwa menteri-menteri haruslah anggota dari salah satu majelis-majelis parlemen.

Kedua, apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif ataukah badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif? Di bawah sistem presidensial di Amerika Serikat, presidennya dipilih untuk waktu tertentu—sehingga praktis ia tak dapat diganti meskipun terbukti tak efisien, tak populer ataupun kebijakan politiknya tak dapat diterima masyarakat, kecuali tiba waktu pemilihan baru. Hal ini menunjukkan bahwa pertanggungjawaban tunggal presiden [eksekutif] kepada pemilih-pemilih-

¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, h. 141.

¹³ Ismail Suny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, h. 84.

nya, bukan kepada Kongres [*legislative*]. Dengan kata lain bahwa system ketatanegaraan di Amerika Serikat tiada dikenal kontrol legislatif terhadap eksekutif. Keadaan ini disertai pula tiada adanya kontrol eksekutif terhadap Kongres. Sementara sistem ketatanegaraan di Inggris adalah berdasarkan pertanggungjawaban menteri. *House of Commons* [badan legislatif] memiliki otoritas untuk mengontrol kinerja eksekutif. Dengan demikian, sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan pemerintah yang tak memperoleh lagi dukungan atau untuk membubarkan parlemen.

Ketiga, adakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif? Baik di Amerika Serikat maupun di Inggris, kebutuhan akan pemerintahan yang modern telah memaksa badan legislatif untuk mendelegasikan kepada eksekutif kekuasaan untuk menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, terlihat bahwa badan eksekutif ikut campur tangan dalam pekerjaan legislatif—artinya, di Amerika dan Inggris badan eksekutif melaksanakan fungsi yang menurut sifatnya termasuk tugas badan legislatif.

Dalam kenyataannya, menurut **Ismail Suny**, pembagian kekuasaan pemerintahan tersebut tidak selalu sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling pengaruh-memengaruhi.¹⁴ Bahkan doktrin pemisahan kekuasaan di Inggris dan Amerika Serikat sebagaimana dipaparkan di atas yang dianggap melukiskan, bahwa kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif, melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnyanya kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing. Sebenarnya tidak berlaku di Inggris yang bersistem parlementer¹⁵ dan Amerika Serikat yang bersistem presidensial.¹⁶

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah: **bagaimanakah sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia?** Berbicara mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia, merujuk pada pendapat **Philipus M. Hadjon**, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 merupakan sistem yang unik yang mungkin merupakan sistem yang tiada duanya di dunia.¹⁷ Sehingga dengan sistem yang demikian, sering kali orang tersesat dalam usaha memahami lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945. Hal ini disebabkan karena landasan pijaknya mungkin dari luar, baru kemudian memaksakan suatu sistem yang lain kepada sistem yang dianut berdasarkan UUD 1945.

Seperti yang dikatakan oleh **Gabriel A. Almond** dalam karyanya *Comparative*

¹⁴ Lihat *Ibid.*, h. 15.

¹⁵ Lihat *Ibid.*, h. 16.

¹⁶ Lihat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit.*, h. 142.

¹⁷ **Philipus M. Hadjon**, *Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, Surabaya: Bina Ilmu, 1992, h. ix. Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa agar tidak menimbulkan salah tafsir maka pemahaman sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 khususnya tentang lembaga-lembaga negara pertama-tama hendaklah ditelusuri sejarah perumusan dan pembahasan UUD 1945 oleh PPKI dan dalam hal ada kesamaan dan kemiripannya dengan sistem dan praktik di negara lain, hendaklah ditelaah secara mendalam gagasan-gagasan yang mendasarinya agar dapat diperoleh suatu pengertian yang mendalam tentang sistem tersebut.

Politics to Day sebagaimana dikutip **Philipus M. Hadjon** mengatakan,¹⁸ bahwa a *political culture is a particular distribution in a particular nation of people having similar or different political attitudes, values, feeling, information, and skills*. Dengan demikian, untuk dapat memahami sistem ketatanegaraan yang dianut Indonesia, landasan kita adalah bumi yang kita pijak—negara republik Indonesia baru memandang keluar, membandingkan dengan negara lain dan kemudian mencocokkannya kembali dengan sistem yang kita anut sesuai dengan kultur politik dan watak bangsa kita.

Adapun untuk menganalisis permasalahan asas pembagian kekuasaan yang dianut Indonesia, pertama kali yang perlu dipersoalkan adalah mengenai hakikat kekuasaan yang diorganisasikan dalam struktur kenegaraan. Apa dan siapakah yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut sebagai pemegang kekuasaan [*sovereignty*] dalam negara Indonesia. Terdapat lima teori yang mendasari sekaligus memperdebatkan mengenai persoalan kedaulatan, yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat atau kedaulatan negara.

Sejak Indonesia merdeka dan para pendiri negara telah resmi memilih bentuk republik dan meninggalkan ide kerajaan, karena itu konsep kedaulatan raja tidak lagi perlu dibahas lagi. Demikian pula konsep kedaulatan negara yang biasa dipahami dalam konteks hubungan internasional, juga tidak perlu dipersoalkan. Yang penting adalah konsep kedaulatan Tuhan, hukum, dan rakyat, yang mana sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran mengenai kekuasaan dalam keseluruhan konsep kenegaraan Indonesia.¹⁹

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, kedaulatan Tuhan, Hukum, dan rakyat ketiganya berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia tentang kekuasaan, yaitu bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif bangsa Indonesia mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa.²⁰ Keyakinan kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa ini selanjutnya dimanifestasikan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus kedaulatan rakyat yang diterima sebagai dasar-dasar berpikiran sistematis dalam konstruksi UUD suatu negara. Prinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu didengung-dengungkan setiap waktu. Di Indonesia dalam perwujudannya, perumusan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi itu disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Sebaliknya, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ **Jimly Asshiddiqie**, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2005, h. 9.

²⁰ *Ibid.*, h. 10.

Oleh sebab itu, produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat. Setiap produk hukum yang dihasilkan tidak boleh bertentangan dengan cita Ketuhanan bangsa Indonesia yang dijamin dalam Pancasila, tetapi produk hukum tersebut bukanlah penjelmaan langsung dari keyakinan-keyakinan umat beragama terhadap hukum-hukum *ilahiyah*. Proses terbentuknya hukum nasional yang disepakati itu haruslah dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip, demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.

Oleh sebab itu, prinsip kedaulatan rakyat itu selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tecermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dari berfungsinya sistem demokrasi.

Mengingat bahwa di Indonesia pernah berlaku beberapa konstitusi, maka dalam menganalisis sistem ketatanegaraan Indonesia akan dipaparkan sistem ketatanegaraan berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 Pra Amandemen, Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Konstitusi RIS 1949, Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950, Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 Pasca-Amandemen.

1. Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan UUD 1945 Sebelum Perubahan Periode 17 Agustus 1945-27 Desember 1949

Sebagaimana diketahui pada periode pertama terbentuknya negara RI, konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut terdapat rumusan Pancasila. Rumusan dasar Pancasila yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 inilah yang sah dan benar karena di samping mempunyai kedudukan konstitusional, juga disahkan oleh suatu badan yang mewakili seluruh bangsa Indonesia [PPKI] yang berarti pula disepakati oleh seluruh bangsa Indonesia. adapun rumusan Dasar Negara Indonesia yang terkenal dengan “Pancasila”, yaitu:

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

Menurut UUD 1945, yang berdaulat itu adalah rakyat dan dilakukan oleh MPR, sebagaimana yang ditentukan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Karena MPR melakukan kedaulatan rakyat, oleh UUD 1945 ditetapkan pula beberapa tugas dan wewenang-nya, di antaranya menetapkan UUD dan GBHN, memilih dan mengangkat presiden, dan mengubah UUD. MPR sebagai pemegang kedaulatan yang tertinggi dalam sis-

tem ketatanegaraan, dengan jumlah anggota yang begitu banyak tidak dapat bersidang setiap hari oleh karenanya untuk melaksanakan tugas sehari diserahkan kepada presiden sebagai mandataris MPR. Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan dibantu oleh wakil presiden dan menteri-menterinya. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya (fungsi) tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Walaupun demikian presiden harus dapat bekerja sama dengan DPR, sebab DPR merupakan anggota MPR dan sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan DPR.

a. Perubahan Praktik Ketatanegaraan

PPKI menyadari bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan menurut UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan sekaligus dalam waktu yang sesingkat mungkin, untuk itu masih diperlukan masa-masa peralihan.

Hasil kesepakatan PPKI menetapkan empat pasal Aturan Peralihan dan dua Ayat Tambahan. Menurut Pasal 3 Aturan Peralihan, "*Untuk pertama kali presiden dan wakil presiden dipilih oleh PPKI.*" Realisasi dari pasal tersebut, maka atas usul Otto Iskandardinata dipilih secara aklamasi Soekarno dan Moh. Hatta sebagai presiden dan wakil presiden.²¹ Adapun dalam menjalankan kekuasaannya presiden dibantu oleh komite nasional.²²

Sebagai wujud sistem presidensial, maka kabinet bertanggung jawab kepada presiden. Tetapi tidak lebih dari satu setengah bulan terjadi perubahan ketatanegaraan dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Isi dari maklumat menyebutkan, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebelum terbentuk MPR dan DPR disertai tugas legislatif dan menetapkan GBHN, serta menyetujui pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan, dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang dipilih di antara mereka dan bertanggung jawab kepada komite Nasional Pusat.

Berdasarkan maklumat tersebut, **Joniarto** menyimpulkan:²³ *Pertama*, KNIP ikut menetapkan GBHN bersama-sama dengan presiden; *Kedua*, KNIP bersama-sama presiden menetapkan undang-undang yang boleh mengenai segala urusan pemerintahan; dan *Ketiga*, karena gentingnya keadaan, maka dalam menjalankan tugas-kewajiban sehari-hari dari Komite nasional Pusat tersebut akan dijalankan oleh badan pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Disisi lain akibat maklumat tersebut memberikan implikasi; *Pertama*, Perubahan kedudukan KNIP dari yang semula sebagai pembantu presiden berubah menjadi MPR dan DPR; *Kedua*, perubahan sistem pemerintahan dari presidensial menjadi parlementer yang dibuktikan bahwa menteri-menteri tidak lagi bertanggung jawab

²¹ Dasril Radjab, 1992, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 92.

²² Pasal 4 Aturan Peralihan UUD 1945.

²³ Dasril Radjab, 1992, *Hukum Tata Negara ...*, Op. cit., h. 93.

kepada presiden, tetapi bertanggung jawab kepada parlemen (KNIP).²⁴

Menurut Inu Kencana Syafie:

Sejak sistem presidensial beralih kepada sistem parlementer, walaupun tidak dikenal dalam UUD 1945, sistem itu berjalan hingga tanggal 27 Desember 1949 dan UUD 1945 sendiri tidak mengalami perubahan secara tekstual. Oleh karena itu, perubahan sistem pemerintahan dan administrasi negara tersebut merupakan tindakan yang menyalahi UUD 1945.²⁵

Keinginan membentuk pemerintahan yang demokratis dengan berbasis pada partisipasi masyarakat dilakukan melalui Maklumat pemerintah tanggal 3 November 1947 tentang pembentukan partai-partai politik. Sehingga berlakulah sistem pemerintahan parlementer dengan multipartai.²⁶ Hal ini merupakan bentuk penyimpangan terhadap pelaksanaan UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Walaupun memang jika kita kaji lebih jauh sistem presidensial yang dianut sendiri merupakan bentuk sistem presidensial yang tidak murni (kuasi presidensial).

2. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Konstitusi RIS Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950

Perjalanan negara baru Republik Indonesia, tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara seperti Negara Sumatra Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dan sebagainya. Usaha tersebut sebagai taktik untuk meruntuhkan kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk merealisasikan tujuan tersebut Belanda mengadakan Agresi, yaitu agresi I tahun 1947 dan agresi kedua 1948. Belanda mengintimidasi PBB dan mengklaim bahwa keberadaan NKRI tidak ada dan TNI hanyalah perampok malam. Atas saran PBB diadakanlah Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949. KMB dihadiri oleh wakil-wakil Indonesia, BFO (*Bijeenkomst voor Federal Overleg*) dan Nederland serta sebuah komisi PBB untuk Indonesia.

Di satu sisi pada tanggal 18 September 1948 terjadi pemberontakan PKI di Madiun yang dipimpin oleh Muso. Demi merebut kembali wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dikuasai Belanda Panglima Besar Jenderal Sudirman bersama masyarakat melakukan perang gerilya yang puncaknya pada tanggal 1 Maret 1949 Letkol Soeharto memimpin penyerbuan ke Yogyakarta dan berhasil mendudukinya selama enam jam.

Pada tanggal 8 Juli 1949 Letkol. Soeharto menjemput Panglima Sudirman di Pongjone-Wonogiri, dan tanggal 10 Juli 1949 Presiden dan wakil presiden kembali dari penahanan, menerima Jenderal Sudirman di Istana Kepresidenan Yogyakarta.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Inu Kencana Syafie, 1990, *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, h. 31.

²⁶ *Ibid.*

Kedua, secara diplomatis yaitu Belanda mengintimidasi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dan mengklaim bahwa keberadaan NKRI tidak ada dan TNI hanyalah perampok malam.

Atas saran PBB diadakanlah Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949. KMB dihadiri oleh wakil-wakil Indonesia, Musyawarah Wakil-wakil Negara-negara bagian atau BFO (*Bijeenkomst voor Federal Overleg*) dan Nederland serta sebuah komisi PBB untuk Indonesia.

Dalam KMB dihasilkan tiga buah persetujuan pokok, antara lain:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
2. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat;
3. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.²⁷

Persetujuan penyerahan kedaulatan sendiri meliputi:

1. Piagam penyerahan kedaulatan;
2. Status Uni;
3. Persetujuan perpindahan.²⁸

Sebagai negara serikat, maka UUD 1945 sebagai hukum dasar tidak berlaku lagi, untuk itu perlu membuat UUD baru. Rencana UUD untuk RIS dibuat oleh delegasi RI dan delegasi BFO pada KMB tersebut. Rencana tersebut diterima oleh kedua belah pihak dan mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 1949 yang sebelumnya pada tanggal 14 Desember 1949 telah disetujui oleh Komite Nasional Pusat sebagai perwakilan rakyat di RI.

Dengan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), maka Republik Indonesia (RI) hanyalah merupakan salah satu negara bagian dalam Negara RIS, dan wilayahnya sesuai dengan Pasal 2 UUD RIS adalah daerah yang disebut dalam persetujuan Renville. UUD 1945 yang semula berlaku untuk seluruh Indonesia maka mulai 27 Desember 1949, hanya berlaku dalam wilayah negara bagian Republik Indonesia.

Atas dasar pertimbangan, bahwa Badan pembuat UUD RIS (yang dikenal dengan Konstitusi RIS) kurang representatif, maka dalam Pasal 186 UUD RIS disebutkan bahwa Konstituante bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Konstitusi RIS, sehingga UUD RIS tersebut bersifat sementara. Konstitusi RIS terdiri dari Mukadimah, 197 Pasal dan 1 Lampiran. Dalam Mukadimah Konstitusi RIS tersebut terdapat rumusan Pancasila yang rumusannya berbeda dengan rumusan Pancasila pada Pembukaan UUD 1945. Rumusan dan sistematika Pancasila yang terdapat pada Mukadimah Konstitusi RIS tersebut adalah:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Peri Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kerakyatan;

²⁷ Dasril Radjab, 1992, Hukum Tata Negara ..., *Op. cit.*, h. 96.

²⁸ *Ibid.*

5. Keadilan Sosial.

Mukadimah Konstitusi RIS tersebut, telah menghapuskan sama sekali jiwa, semangat, atau isi Pembukaan UUD 1945 sebagai penjelasan resmi Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Termasuk dalam penyimpangan mukadimah ini ialah perubahan susunan kata-kata dari kelima sila Pancasila. Inilah yang kemudian membuka jalan bagi penafsiran Pancasila secara bebas dan sesuka hati hingga menjadi sumber segala penyelewengan di dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.

a. Sistem Pemerintahan Menurut Konstitusi RIS

Menurut Pasal 1 ayat (1), “*Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.*” Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat.” Hal ini berarti bahwa ketiga lembaga negara tersebut yaitu pemerintah, DPR, dan Senat adalah pemegang kedaulatan untuk membentuk undang-undang secara bersama-sama apabila: (1) menyangkut hal-hal khusus, (2) mengenai satu atau beberapa atau semua daerah bagian atau bagiannya ataupun yang khusus mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.²⁹ Adapun undang-undang yang tidak termasuk hal tersebut pembentukannya cukup antara pemerintah dengan DPR.

Secara khusus sistem pemerintahan Indonesia disebutkan dalam Pasal 118 ayat (2) yang menyatakan:

Tanggung jawab kebijaksanaan pemerintahan berada di tangan menteri, tetapi apabila kebijaksanaan menteri/para menteri ternyata tidak dapat dibenarkan oleh DPR, maka menteri/menteri-menteri itu harus mengundurkan diri. Atau DPR dapat membubarkan menteri-menteri (kabinet) tersebut dengan alasan mosi tidak percaya.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa; *Pertama*, yang dimaksud pemerintah adalah presiden dengan seorang atau beberapa menteri. Presiden di dalam menyelenggarakan pemerintahan negara tidak dapat diganggu gugat. Yang bertanggung jawab untuk kebijaksanaan pemerintahan di tangan menteri-menteri, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri. *Kedua*, dari segi pertanggungjawaban menteri-menteri, maka sistem pemerintahan berdasarkan Konstitusi RIS menganut sistem pemerintahan parlemen, yaitu menteri-menteri, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen (DPR).

Mekanisme pemilihan presiden dilakukan oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah bagian. Realisasi ketentuan tersebut pada tanggal 16 Desember 1949 dilakukan pemilihan presiden RIS dan Ir. Sukarno terpilih dalam Pemilu tersebut dan dilantik pada tanggal 17 Desember 1949. Sementara untuk mengisi kekosongan

²⁹ *Ibid.*, h. 98.

jabatan presiden Negara RI diangkat Mr. Asaat.³⁰

Selain presiden dan DPR dalam Konstitusi RIS terdapat senat yang merupakan wakil negara bagian/daerah bagian yang jumlahnya 2 (dua) orang untuk masing-masing negara/daerah bagian. Jadi senat adalah suatu badan perwakilan negara bagian yang anggota-anggotanya ditunjuk oleh masing-masing pemerintah negara bagian masing-masing.

3. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUDS 1950 Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959

Periode federal dari UUD RIS (1949) merupakan perubahan sementara, karena sebenarnya, karena sejak awal bangsa Indonesia menginginkan negara kesatuan. Hal ini terbukti bahwa RIS tidak bertahan lama karena terjadi penggabungan dengan RI, sehingga akhirnya tinggal tiga negara bagian yaitu RI, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatra Timur. Pada akhirnya kewibawaan Pemerintahan RIS menjadi berkurang. Akhirnya dicapai kesepakatan antara Negara RIS yang mewakili Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatra Timur dengan RI untuk mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Dasril Radjab:

Sistem ketatanegaraan berdasarkan Konstitusi RIS tidak berumur panjang. Hal ini disebabkan isi konstitusi itu tidak mengakar dari kehendak rakyat dan bukan pula merupakan keputusan politik dari rakyat Indonesia, akan tetapi merupakan rekayasa dari luar baik dari pihak Belanda maupun PBB.³¹

Persetujuan tersebut tertuang dalam perjanjian 19 Mei 1950. kemudian dibentuklah suatu Panitia yang bertugas membuat UUD yang baru pada tanggal 12 Agustus 1950. Rancangan UUD tersebut oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat serta Senat RIS pada tanggal 14 Agustus 1950 disahkan, dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

Pemberlakuan UUD 1950 ini dengan menggunakan Pasal 190, Pasal 127 a dan Pasal 191 ayat (2) UUD RIS,³² maka dengan UU No. 7 Tahun 1950 Lembaran Negara RIS 1950 No. 56, secara resmi UUD 1950 dinyatakan berlaku mulai 17 Agustus 1950.³³ Adapun isi dari ketentuan meliputi dua hal, yaitu:

1. Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan menggunakan UUD'S 1950 yang merupakan hasil perubahan dari Konstitusi RIS;

³⁰ Inu Kencana Syafie, 1990, *Sistem Pemerintahan ...*, *Op. cit.*, h. 34-35.

³¹ Dasril Radjab, 1992, *Hukum Tata Negara ...*, *Op. cit.*, h. 99.

³² Pasal-pasal ini berisi tentang perubahan UUD, sebagaimana setiap UUD yang selalu mencantumkan Pasal perubahan terhadap UUD tersebut. Misalnya, UUD 1945 pasal perubahan terletak pada Pasal 37 tentang amendemen.

³³ Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, secara formil UUD 1950 adalah merupakan perubahan dari UUD 1949, namun hakikatnya adalah penggantian UUD, dari UUD 1949 diganti dengan UUD 1950, jadi bukan sekadar perubahan. Lihat, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara ...*, *Op. cit.*, h. 95.

2. Perubahan bentuk susunan negara dengan UUD'S 1950 secara resmi dinyatakan berlaku mulai 17 Agustus 1950.³⁴

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia [UUDS 1950], tersebut terdapat rumusan dan sistematika dasar negara Pancasila yang sama dengan yang tercantum dalam Konstitusi RIS, yaitu:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Peri Kemanusiaan.
3. Kebangsaan.
4. Kerakyatan.
5. Keadilan Sosial.³⁵

Secara formal UU No. 7 Tahun 1950 tersebut hanya sebagai perubahan saja dari Konstitusi RIS, bukan suatu pergantian konstitusi sehingga negara yang berdiri atas dasar perubahan konstitusi ini dapat dinyatakan sebagai lanjutan dari negara RIS. Tetapi secara substansi materi undang-undang, perubahan ini merupakan suatu perubahan yang prinsip dan integral terhadap Konstitusi RIS. Sehingga secara material “seolah-olah” lahir suatu UUD yang baru karena di dalam “bungkusan” UU No. 7 Tahun 1950 termuat suatu “UUDS 1950” yang lengkap dan sempurna dengan pembukaan dan batang tubuhnya yang baru dengan berdasarkan prinsip-prinsip yang baru pula.³⁶

a. Bentuk Negara Menurut UUDS 1950

Mengenai bentuk negara diatur dalam Alinea IV UUDS 1950 yang menentukan: *“Maka ini kami menyusun kemerdekaan kami itu, dalam suatu piagam negara yang berbentuk Republik Kesatuan”* Demikian pula yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD'S 1950 yang menentukan Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.

Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat, bahwa bentuk negara menurut UUDS 1950 adalah negara kesatuan, yaitu negara bersusun tunggal artinya tidak ada negara dalam negara, seperti pada negara RIS.³⁷ Adapun untuk melaksanakan kepanjangan tangan pemerintah pusat serta pendelegasian wewenang, diselenggarakan desentra-

³⁴ M. Mahfud MD., 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 56.

³⁵ Selain tiga rumusan resmi Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, Mukadimah Konstitusi RIS dan UUDS 1950, juga pernah beredar di masyarakat luas rumusan Pancasila yang tidak resmi dengan urutan dan redaksi sebagai berikut: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Peri Kemanusiaan; (3) Persatuan; (4) Kedaulatan Rakyat; (5) Keadilan Sosial.

³⁶ Darji Darmodiharjo, dkk., 1991, *Santiaji Pancasila; Suatu Tinjauan Filosofis, Historis, dan Yuridis Konstitusional*, Surabaya: Usaha Nasional, h. 152-153. Hal ini sebagaimana juga disampaikan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, bahwa secara formil UUD 1950 adalah merupakan perubahan dari UUD 1949, namun hakikatnya adalah penggantian UUD, dari UUD 1949 diganti dengan UUD 1950, jadi bukan sekadar perubahan. Lihat, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara ...*, Op. cit., h. 95.

³⁷ Dasril Radjab, 1992, *Hukum Tata Negara ...*, Op. cit., h. 102.

lisasi.³⁸ Dalam Pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 disebutkan:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar kecil yang berhak mengurus rumah tanganya sendiri (otonomi) dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

Dari ketentuan Pasal 131 tersebut dapatlah disimpulkan bahwa, pada UUDS 1950 telah diatur dasar dan mekanisme dari desentralisasi daerah, yaitu dengan memberikan hak penuh (otonom) kepada daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri.

b. Sistem Pemerintahan Negara

Menurut Pasal 45 ayat (1) dan (2) UUD 1950 menentukan, "*Presiden ialah kepala negara dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh seorang wakil presiden.*" Presiden dan wakil presiden tidak dapat diganggu gugat.³⁹ Pemerintahan adalah di tangan dewan menteri yang diketuai oleh seorang perdana menteri. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijakan pemerintahan, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri kepada DPR.⁴⁰

Memperhatikan sistem pemerintahan berdasarkan UUDS 1950 terlihat bahwa sistem pemerintahan berdasarkan UUDS 1950 adalah sistem parlementer. Tugas-tugas eksekutif dipertanggungjawabkan kepada menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri. Kepala negara sebagai pucuk pimpinan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat, karena kepala dianggap tidak pernah bersalah (*the King can do no wrong*).⁴¹

c. Dasar Hukum Dekrit 5 Juli 1959

Seperti halnya UUD 1949, UUD 1950 juga bersifat sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 134 tentang perubahan yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan pemerintah untuk menyusun UUD RI yang akan menggantikan UUD 1950. Untuk memilih anggota konstituante tersebut, pada Desember 1955 diadakan Pemilu. Pemilu ini berdasarkan UU No. 7 Tahun 1953 dan UU No. 9 Tahun 1954, dan pada tanggal 10 November 1956 di Bandung Konstituante diresmikan oleh presiden.

Konstituante yang dibentuk dari hasil Pemilu, yang telah bersidang selama kurang lebih 2,5 tahun belum dapat menyelesaikan tugasnya membuat UUD.⁴² Untuk mengatasi hal tersebut, maka pada tanggal 22 April 1959 atas nama pemerintah, presiden memberikan amanat di depan sidang pleno Konstituante yang berisi anjuran

³⁸ Inu Kencana Syafie, 1990, *Sistem Pemerintahan ...*, Op. cit., h. 36.

³⁹ Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950.

⁴⁰ Pasal 83 ayat (2) UUDS 1950.

⁴¹ Dasril Radjab, 1992, *Hukum Tata Negara ...*, Op. cit., h. 103.

⁴² Kegagalan Konstituante untuk menyusun UUD baru, disebabkan setelah beberapa kali sidang dan diadakan pemungutan suara selama tiga kali tidak pernah tercapai *quorum* 2/3 seperti diharuskan oleh Pasal 137 ayat 2 UUD 1950.

agar Konstituante menetapkan saja UUD 1945 sebagai UUD yang tetap bagi Negara RI. Setelah diberikan tenggang waktu, konstituante belum juga mampu menyusun UUD.

Dengan demikian, situasi di Tanah Air sedemikian rupa sehingga dikhawatirkan akan terjadi disintegrasi dan perpecahan. Sebagai tindak lanjutnya pada Minggu tanggal 5 Juli 1959 pukul 17.00 WIB, di istana negara presiden mengeluarkan Dekrit, yang berisi:

1. Pembubaran Konstituante;
2. Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; dan
3. Pembentukan MPRS yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan serta pembentukan DPA Sementara.

Sekarang yang menjadi pertanyaan apa yang menjadi dasar dikeluarkannya dekrit? Dan bagaimana legalitasnya dalam sistem ketatanegaraan?

Konsiderans alinea ketiga dan keempat Dekrit 5 Juli 1959 menyatakan:

Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur dan bahwa dengan dukungan bagian terbesar rakyat Indonesia dan didorong oleh keyakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan negara proklamasi.

Berkaitan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Wirjono Prodjodikoro sebagaimana dikutip Dasril Radjab mengatakan⁴³:

Tindakan mendekritkan kembali ke UUD 1945 (*staats noodrecht*). Ini berarti bahwa dalam keadaan ketatanegaraan tertentu, kita dapat terpaksa mengadakan tindakan yang menyimpang dari peraturan-peraturan ketatanegaraan yang memaksa ini, dianggap oleh presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang ada dalam negara kita. Dan berdasarkan atas inilah Dekrit presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang kembali ke UUD 1945 dikeluarkan.

Senada dengan pendapat tersebut menurut Moh. Tolchah Mansoer,⁴⁴ bahwa dasar dekrit bukanlah UUDS RI. Letak kekhususannya pada hukum darurat untuk menyelamatkan bangsa dan negara. Jadi dengan demikian, apabila dilihat dari segi hukum ketatanegaraan, tindakan presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang yang didasarkan atas keadaan yang memaksa, memang dibenarkan sebab dalam asas hukum alam dikenal dengan *salud populi supremelex* (kepentingan rakyat adalah hukum yang tertinggi).

Lepas dari dasar hukum darurat negara subjektif (*subyektif staatsnoodrecht*), 17

⁴³ Dasril Radjab, 1992, *Hukum Tata Negara ...*, *Op. cit.*, h. 107.

⁴⁴ *Ibid.*, h. 107-108.

hari setelah dekrit 22 Juli 1959. DPR membenarkan keberadaan dekrit melalui hasil permusyawaratan secara aklamasi yang memutuskan menerima harapan presiden untuk bekerja terus dalam rangka UUD 1945. Berkaitan dengan itu menurut Budi Susetyo seperti dikutip JCT Simorangkir:

Apabila pada permulaan masih ada keragu-raguan tentang sah tidaknya keputusan itu (dekrit), keragu-raguan itu tidak beralasan lagi sejak DPR yang dipilih oleh rakyat, dan boleh dianggap membawakan suara rakyat dalam sidanganya pada tanggal 22 Juli 1959.⁴⁵

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut semakin jelaslah bahwa keberadaan Dekrit 5 Juli 1959 sebagai hal yang “menyimpang” menurut ketentuan peraturan perundangan ketatanegaraan adalah sah berdasarkan pada ketentuan hukum darurat negara.

4. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Kembali ke UUD 1945 Periode 5 Juli 1959 Sampai Sekarang

a. Masa 5 Juli 1959 - 11 Maret 1966

Dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka berlaku kembali UUD 1945. Dengan demikian, rumusan dan sistematika Pancasila tetap seperti yang tercantum dalam “Pembukaan UUD 1945 alinea keempat”.

Untuk mewujudkan pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila dibentuklah alat-alat perlengkapan negara.

● Presiden dan Menteri-menteri

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, presiden yang sebelumnya hanya berlaku sebagai kepala negara, maka selanjutnya juga sebagai kepala pemerintahan. Pada tanggal 10 Juli 1959 Presiden Soekarno diambil sumpahnya sebagai presiden menurut UUD 1945 dan bersamaan dengan itu presiden mengumumkan susunan dan nama-nama menteri dan kabinet baru.

Menteri-menteri tersebut sebagai pembantu presiden, diangkat dan diheentikan oleh presiden dan tidak bertanggungjawab kepada DPR, melainkan kepada presiden.

● Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR)

Menunggu disusunnya DPR berdasarkan Pasal 19 UUD 1945, maka DPR berdasarkan hasil Pemilu tahun 1955 melalui Penetapan Presiden (Penpres) No. 1 Tahun 1959 sementara tetap menjalankan tugas-tugas DPR menurut UUD 1945.

Tetapi kenyataannya DPR tidak memenuhi harapan presiden. Sehingga dikeluarkan Penpres No. 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan DPR, yang berisi:

⁴⁵ J.C.T. Simorangkir, 1998, *Penetapan UUD dilihat dari Segi Hukum Tata negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, h. 130.

1. Penghentian pelaksanaan tugas pekerjaan anggota DPR.
2. Pembaharuan susunan DPR berdasarkan UUD 1945 pada waktu sesingkat-singkatnya; dan
3. Penpres mulai berlaku tanggal 5 Maret 1960.

Tindak lanjut dari Penpres No. 3 tahun 1960 dikeluarkan Penpres No. 4 Tahun 1960 tentang Susunan DPR Gotong Royong.

● Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS)

Selain pembentukan DPR-GR untuk merealisasikan dekrit dikeluarkan juga Penpres No. 2 Tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Peraturan Presiden No. 12 Tahun 1960 tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

Menurut Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai berikut:

1. Sebelum tersusun MPR menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, maka dibentuk MPRS yang terdiri dari anggota-anggota DPR yang dimaksud dalam Penetapan Presiden No. 1 tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan.
2. Jumlah anggota MPRS ditetapkan presiden.

● Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS)

Melengkapi alat perlengkapan negara sebagaimana dimaksud Dekrit 5 Juli 1959, bahwa harus dibentuk Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS), dikeluarkan Penpres Nomor 3 Tahun 1959 tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS). Menurut Penpres No. 3 tahun 1959:

- a. Anggota DPAS diangkat dan diberhentikan oleh presiden.
- b. Jumlah anggota DPAS ditetapkan oleh presiden.
- c. Anggota DPAS diangkat dari: golongan-golongan politik, golongan-golongan karya, orang-orang yang dapat mengemukakan persoalan daerah, dan tokoh-tokoh nasional.

● Pelaksanaan UUD 1945

Walaupun semenjak Dekrit 5 Juli 1959 dinyatakan kembali kepada UUD 1945, tetapi dalam praktik ketatanegaraan hingga tahun 1966 ternyata belum pernah melaksanakan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Dengan kata lain, dalam konteks ketatanegaraan pelaksanaan UUD 1945 terjadi beberapa penyimpangan antara lain:

1. Pelaksanaan Demokrasi terpimpin, di mana presiden membentuk MPRS dan DPAS dengan Penpres Nomor 2 Tahun 1955 yang bertentangan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dalam UUD 1945.
2. Penentuan masa jabatan presiden seumur hidup, hal ini tentunya bertentangan

dengan pasal UUD yang menyebutkan bahwa masa jabatan presiden adalah 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali.

3. Berdirinya Partai Komunis Indonesia yang berhaluan ateisme, hal ini bertentangan dengan falsafah bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yang pada sila pertama menyebutkan “Ketuhanan Yang Maha Esa” artinya bahwa bangsa Indonesia harus mengakui adanya Tuhan.
4. Adanya kudeta dari PKI dengan Gerakan 30 Septemhernya (G-30-S/PKI) yang jelas-jelas akan membentuk Negara Komunis di Indonesia, hal ini merupakan penyimpangan terbesar terhadap pelaksanaan UUD 1945.

● Surat Perintah 11 Maret 1966

Menyikapi kondisi ketatanegaraan yang semrawut demikian, memunculkan tuntutan rakyat yang dikenal dengan Tritura (tiga tuntutan rakyat), yaitu:

1. Pelaksanaan kembali secara murni dan konsekuen Pancasila dan UUD 1945;
2. Pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI); dan
3. Penurunan harga barang.

pemerintah tidak mampu menahan gelombang tuntutan yang dipelopori oleh para pemuda yang tergabung dalam organisasi seperti KAMI, KAMMI, KAPI dan organisasi kepemudaan yang lain. Pada akhirnya diadakan tindakan penting, yaitu dikeluarkan oleh presiden surat perintah kepada Letjen. Soeharto selaku Menteri/Panglima Angkatan Darat pada tanggal 11 Maret 1966. Surat perintah tersebut merupakan tonggak bersejarah dan merupakan suatu penentuan jalan sejarah bagi revolusi di Indonesia.

Menurut Surat Perintah 11 Maret 1966 diperintahkan kepada Letjen. Soeharto selaku Menteri/Panglima Angkatan Darat untuk atas nama presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi untuk melaksanakan undang-undang, meliputi:

- a. Mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk terjamin keamanan dan ketenteraman serta kestabilan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS demi untuk keutuhan bangsa dan negara RI dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi.
- b. Mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan panglima-panglima, angkatan-angkatan lain dengan sebaik-baiknya.
- c. Supaya melaporkan segala sesuatu yang bersangkutan pusat dalam tugas dan tanggung jawabnya seperti tersebut di atas.

● Dasar Hukum Surat Perintah 11 Maret 1966

Konsiderans Surat Perintah 11 Maret 1966 menyatakan:

- a. Perlu adanya ketenangan dan kestabilan pemerintah dan jalannya revolusi;
- b. Perlu adanya jaminan keutuhan Pemimpin Besar revolusi, ABRI, dan rakyat untuk memelihara kepentingan dan kewibawaan presiden/Panglima Tertinggi/Pe-

mimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS serta ajaran-ajarannya.

Melalui konsiderans Surat Perintah 11 Maret 1966, dapat dipahami secara jelas apa yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya surat perintah tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Joeniarto bahwa dasar hukum Surat Perintah 11 Maret 1966 adalah hukum darurat negara dan apabila dikaitkan dengan dua macam hukum darurat negara, maka surat perintah tersebut termasuk ke dalam hukum darurat negara subjektif.

b. Periode 11 Maret 1966-19 Oktober 1999

Untuk melaksanakan amanat Surat 11 Maret 1966, maka pada tanggal 12 Maret 1966, maka melalui Keputusan No. 1/3/1966 dibubarkan PKI termasuk bagian-bagian organisasinya dari tingkat pusat sampai ke daerah-daerah beserta semua organisasi yang sejasas/berlindung/bernaung di bawahnya. Selanjutnya dilakukan pula pengamanan beberapa menteri dari Kabinet Dwi Kora yang dianggap ada indikasi tersangkut dalam peristiwa G-30-S/PKI atau setidaknya diragukan akan iktikad baiknya dalam membantu presiden.

Peristiwa G-30-S/PKI telah mengorbitkan Letjen Soeharto sebagai figur baru dalam sejarah ketatanegaraan. Melalui prosedur konstitusional, dengan Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 Letjen Soeharto diangkat menjadi Pejabat presiden dan pada tanggal 27 Maret 1968 Letjen Soeharto dilantik dari Pejabat presiden menjadi Presiden Republik Indonesia.

Pada dasarnya penyerahan kekuasaan pemerintah negara oleh presiden Soekarno kepada Letjen Soeharto melalui Surat Perintah 11 Maret 1966, oleh MPRS dianggap bahwa Presiden Soekarno “sudah berhenti”. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 UUD 1945, “*Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti....*” Ketentuan tersebut dijadikan alasan dikeluarkannya Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kembali Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Tangan Presiden Soekarno.⁴⁶

Kata sementara pada MPRS merupakan penunjuk bahwa lembaga tertinggi negara ini belum dibentuk dari hasil Pemilu, walaupun demikian MPRS tetap dapat disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Terbukti dalam masa kerjanya dari 1960-1968 MPRS telah mengeluarkan 44 ketetapan yang sah secara hukum guna mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara.

Proses rekrutmen lembaga perwakilan rakyat baru dapat dilakukan pada Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 1971. Berdasarkan itu keanggotaan MPR terdiri dari utusan daerah dan anggota DPR dari partai politik dan golongan karya ditambah dengan anggota DPR yang diangkat dari unsur ABRI.

Selanjutnya dalam beberapa kali Pemilu Soeharto dipertahankan menjadi presiden melalui Ketetapan MPR, antara lain: Tap. MPR No. IX/MPR/1973 Hasil Pemilu

⁴⁶ Inu Kencana Syafie, 1990, *Sistem Pemerintahan ...*, Op. cit., h. 43.

1971, Tap. MPR No. X/MPR/1978 Hasil Pemilu 1977, Tap. MPR No. VI/MPR/1983 Hasil Pemilu 1982, Tap. MPR No. V/MPR/1988 Hasil Pemilu 1987, Tap. MPR No. IV/MPR/1993 Hasil Pemilu 1992, dan Tap. MPR No. IV/MPR/1998 Hasil Pemilu 1997.

● Orde Baru dalam Kilasan Sejarah

Perjalanan ketatanegaraan di bawah rezim Soeharto di akhir-akhir kekuasaannya telah melahirkan ketidakseimbangan dan ketidakadilan kepada golongan *wong cilik* di berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Di bidang hukum, alih-alih membatasi kekuasaan, hukum justru digunakan untuk memupuk kekuasaan dan kekayaan pribadi. Dengan kata lain, selama kurun waktu 1966-1998 telah melahirkan hukum yang diskriminatif, sementara KKN terus mewarnai kehidupan dalam bernegara. Hukum dimanipulasi menjadi hamba sahaya segelintir penguasa dan pengusaha, pemanipulasian ini terjadi karena, Presiden Soeharto menguasai nyaris semua kekuasaan negara.⁴⁷

Mengapa demikian? Persoalan utama dari negara hukum Indonesia terletak pada aturan dasar negara, yaitu UUD 1945. Konstitusi yang dipersiapkan dalam jangka waktu tidak kurang dari 20 hari kerja ini, adalah dokumen yang jauh dari sempurna untuk menjamin lahirnya negara hukum yang demokratis. MPR hadir sebagai parlemen super, yang mempunyai kekuasaan tak terbatas; presiden tidak hanya menjalankan kekuasaan pemerintahan, tetapi juga memegang kekuasaan membuat undang-undang; perlindungan hak asasi manusia sangat minim.

Presiden Soeharto memanfaatkan betul kelemahan UUD 1945 itu. Dengan menguasai proses rekrutmen MPR, melalui rekayasa undang-undang susunan dan kedudukan parlemen. Tidak adanya forum dan mekanisme hukum untuk menginterpretasi aturan konstitusi, dan menguji peraturan perundangan terhadap konstitusi, menyebabkan kekuasaan nyata Soeharto semakin lepas kendali. Pada kenyataannya, interpretasi Soeharto atas konstitusilah yang berlaku. Salah satu akibatnya, proses suksesi presiden, sebagai syarat lahirnya kepemimpinan yang demokratis, tidak berjalan.

Melihat situasi yang dirasa semakin menjadi dengan hegemoni rezim tersebut memompa semangat kaum reformis untuk bangkit, sehingga menghasilkan pelengseran terhadap penguasa Presiden Soeharto 21 Mei 1998 dari kekuasaannya selama 30 tahun.⁴⁸

Berdasarkan konstitusi,⁴⁹ maka wakil presiden yang dalam hal ini B.J. Habibie naik sebagai Presiden RI menggantikan Presiden Soeharto sampai habis masa jabatannya.

⁴⁷ Denny Indrayana, 2004, "Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi", *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 103.

⁴⁸ Azyumardi Azra dalam Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta; ICCE UIN Syarif Hidayatullah, h. ix.

⁴⁹ Pasal 8 UUD 1945, "Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya."

● Transisi Menuju Demokrasi

Transisi menuju demokrasi sejak jatuhnya Presiden Soeharto agaknya tidak mungkin lagi dimundurkan (*point of no return*). Perubahan Indonesia menuju demokrasi jelas sangat dramatis, Indonesia mengalami liberalisasi politik dan demokratisasi.

Presiden **B.J. Habibie** dalam *interregnum*-nya memperkuat momentum transisi Indonesia menuju demokrasi melalui berbagai kebijakannya sejak dari penerapan multipartai, Pemilu 1999 yang dinilai paling demokratis sejak Indonesia merdeka sampai pada kebebasan pers dan meningkatnya fungsi *check and balances* DPR.

Tetapi, pada saat yang sama pertumbuhan demokrasi atau transisi Indonesia secara damai menuju demokrasi, juga menimbulkan banyak kegamangan dan kecemasan. Jika demokrasi adalah *peaceful resolution on conflict*, orang menyaksikan meningkatnya tendensi penyelesaian konflik melalui cara-cara tidak demokratis, seperti penggunaan *mob politics*, *money politics*, dan cara-cara *undemocratic* lainnya. Sebagaimana dikemukakan Sorensen, konflik domestik yang terjadi pada berbagai level dan segmen masyarakat, yang bersumber dari dan mengakibatkan kemerosotan otoritas kekuasaan dan pada gilirannya diikuti dengan kekerasan dan anarki, sama sekali tidak kondusif bagi penciptaan dan pengembangan kebudayaan politik demokratis.

Keadaan demikian berimbas pada keberadaan presiden yang nilai MPR hasil Pemilu 1999 “tidak berhasil”. Terbukti pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie yang diucapkan/disampaikan di hadapan Rapat Paripurna ke-8 tanggal 14 Oktober 1999 dan jawaban presiden atas Pemandangan Umum Fraksi-fraksi terhadap Pidato Pertanggungjawaban presiden pada Rapat Paripurna ke-11 tanggal 17 Oktober 1999 Sidang Umum MPR RI tanggal 14 sampai 21 Oktober 1999, **ditolak**.⁵⁰

c. Periode 19 Oktober 1999 - sekarang

Mewujudkan amanat reformasi perlu adanya pembenahan dan penataan kembali terhadap sistem ketatanegaraan dan pemerintahan negara.

Berangkat dari kesadaran bahwa, masalah utama negara hukum Indonesia adalah UUD 1945 yang bersifat otoritarian, maka agenda utama pemerintahan pasca-Soeharto adalah reformasi konstitusi. Alhasil, lahirlah beberapa amendemen terhadap UUD 1945, yaitu: (1) UUD 1945 dan Perubahan I (19 Oktober 1999-18 Agustus 2000); (2) UUD 1945 dan Perubahan I dan II (8 Agustus 2000-9 November 2001); (3) UUD 1945 dan Perubahan I, II, dan III (9 November 2001-10 Agustus 2002); dan (4) UUD 1945 dan Perubahan I, II, III, dan IV (10 Agustus 2002 sampai sekarang).⁵¹

Hasil amendemen konstitusi mempertegas deklarasi negara hukum, dari semu-

⁵⁰ Pasal 1 Ketetapan MPR No. III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.

⁵¹ Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia ..., Op. cit.*, h. 102.

la hanya ada di dalam Penjelasan, menjadi bagian dari Batang Tubuh UUD 1945.⁵² Konsep pemisahan kekuasaan negara ditegaskan. MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan yang tak terbatas. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi hanya berhak mengajukan dan membahas RUU.⁵³ Kekuasaan diserahkan kembali kepada lembaga yang berhak, DPR. Lebih jauh, untuk beberapa hal—khususnya yang berkaitan dengan isu regional-Dewan perwakilan Daerah (DPD), dibentuk dan dilibatkan dalam proses legislasi.⁵⁴

Dasar hukum Sistem Pemilu diatur,⁵⁵ setelah sebelumnya sama sekali tidak disebutkan dalam UUD 1945. Akuntabilitas anggota parlemen diharapkan semakin tinggi, karena semua anggota DPR dan DPD dipilih langsung oleh rakyat.⁵⁶ Pemilu langsung juga diterapkan bagi presiden dan wakil presiden.⁵⁷ Periodisasi lembaga kepresidenan dibatasi secara tegas. Seseorang hanya dapat dipilih sebagai presiden maksimal dalam dua kali periode jabatan.⁵⁸ Namun kontrol partai politik yang memonopoli pengajuan calon presiden dan wakil presiden, dan tidak dimungkinkannya calon presiden independen, merupakan salah satu unsur yang mengurangi nilai kelangsungan pemilihan presiden oleh rakyat.⁵⁹

Akuntabilitas politik melalui proses rekrutmen anggota parlemen dan presiden yang langsung, diperkuat lagi dengan sistem pemberhentian mereka jika melakukan tindakan-tindakan yang melanggar hukum dan konstitusi. Meski, aturan *impeachment* presiden lebih perinci dibandingkan pemecatan anggota parlemen yang penjabarannya diatur dalam undang-undang.⁶⁰

Kekuasaan kehakiman yang mandiri diangkat dari Penjelasan menjadi materi Batang Tubuh UUD 1945.⁶¹ Lebih jauh, Mahkamah Konstitusi (MK) dibentuk untuk mengawal kemurnian fungsi dan manfaat konstitusi, karenanya, salah satu kewenangan MK adalah melakukan *constitutional review*, menguji keabsahan aturan undang-undang bila dihadapkan kepada aturan konstitusi.⁶²

Dalam hal perlindungan hak asasi manusia (HAM), amendemen UUD 1945 memberikan jaminan yang jauh lebih komprehensif dibandingkan dengan aturan sebelum amendemen. Menurut **Lindsey**,⁶³ perlindungan HAM pasca-amendemen impresif dan jauh lebih lengkap dibandingkan banyak negara berkembang. Meski

⁵² Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

⁵³ Pasal 5 ayat (1) dan 20 ayat (2) UUD 1945.

⁵⁴ Pasal 22D UUD 1945.

⁵⁵ Pasal 22E UUD 1945.

⁵⁶ Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945.

⁵⁷ Pasal 6A UUD 1945.

⁵⁸ Pasal 7.

⁵⁹ Denny Indrayana dalam **Denny Indrayana**, 2004, “*Negara Hukum...*”, *Op. cit.*, h. 105.

⁶⁰ Pasal 22B dan Pasal 22D ayat (4).

⁶¹ **Seno Adji** menegaskan, “pengadilan yang bebas merupakan suatu syarat yang *indispensable* dalam suatu masyarakat di bawah *Rule of Law*.” Denny Indrayana dalam **Denny Indrayana**, 2004, “*Negara Hukum...*”, *Op. cit.*, h. 106.

⁶² Pasal 24C ayat (1).

⁶³ **Denny Indrayana** dalam **Denny Indrayana**, 2004, “*Negara Hukum...*”, *Loc. cit.*

dalam konsep **Ross Clarke**,⁶⁴ polemik tentang asas non-retroaktif dalam Pasal 28(I) menyebabkan beberapa kalangan masih mengkritik aturan HAM tersebut.

Dengan demikian, secara umum hasil amendemen UUD 1945 lebih memberikan dasar konstitusi bagi lahir dan tumbuhnya negara hukum Indonesia dalam kelangsungan sistem ketatanegaraan ke depan.

Satu hal yang perlu dicatat, bahwa amendemen UUD 1945 ini hanya dilakukan terhadap batang tubuh UUD 1945 [pasal-pasal] tetapi tidak dilakukan terhadap Pembukaan UUD 1945. Terdapat asumsi, bahwa mengamendemen terhadap Pembukaan UUD 1945 pada dasarnya akan mengubah negara Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Karena Pembukaan UUD 1945 hakikatnya adalah jiwa dan roh negara proklamasi. Dengan tidak diubahnya Pembukaan UUD 1945, maka sistematika dan rumusan Pancasila tidak mengalami perubahan. Suatu konsekuensi logis, karena dengan diubahnya Pancasila sebagai Dasar Negara, maka secara langsung akan juga mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang di Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945. Hal berarti pula mengubah bangunan ketatanegaraan secara fundamental.

⁶⁴ *Ibid.*



Bab 3

BENTUK DAN KEDAULATAN NEGARA INDONESIA

A. SUSUNAN DAN BENTUK NEGARA INDONESIA

Bab I Pasal 1 Pasal (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyebutkan bahwa, *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*.

Rumusan ini merupakan rumusan asli dari UUD 1945 sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Jadi tidak mengalami perubahan rumusan pada saat amendemen UUD 1945.

Sejak mula secara nomenklatur ada yang kurang *jumbuh* dari rumusan kalimat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut. Jika kita pahami ada dua *term* dari kalimat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. *Pertama*, adalah *term* **Negara Kesatuan**. Adapun yang *kedua*, *term* **Republik**.

Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, berpendapat:

Ada yang menarik tentang pemakaian istilah "bentuk negara", karena adakalanya dihubungkan dengan pengertian kesatuan atau federasi, sedangkan dalam hal lain pemakaian itu ditujukan kepada pengertian republik.¹

Berdasarkan kenyataan tersebut, dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) tersebut sebenarnya memuat dua istilah. *Pertama*, istilah yang terkait dengan susunan negara, dan *kedua*, istilah kedua yang terkait dengan bentuk negara. Menurut **Samidjo**, dari sudut terminologi bentuk negara sebenarnya menyatakan susunan atau organisasi negara secara keseluruhan, yaitu mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsur yaitu, daerah, bangsa, dan pemerintahannya. Dengan lain kata, bentuk-bentuk negara melukiskan dasar-dasar negara, susunan dan tata tertib su-

¹ **Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bhakti, h. 166. Perhatikan juga **Samidjo** dalam bukunya *Ilmu Negara* membagi bentuk negara dalam Negara Kesatuan dan Negara Federasi. **Samidjo**, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung: Armico, h. 162.

atu negara berhubungan dengan organ tertinggi dalam negara itu dan kedudukan masing-masing organ itu dalam kekuasaan negara.² Sedang bentuk pemerintahan khusus menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan saja dengan tidak menyinggung-nyinggung struktur daerah, maupun bangsanya. Dengan lain perkataan: bentuk-bentuk pemerintahan “melukiskan” bekerjanya organ-organ tertinggi itu sejauh organ-organ itu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tetap.³

Menurut **Moh. Koesnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, untuk mencegah salah pengertian, maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai “bentuk negara” yang ditujukan kepada pengertian republik, sedangkan istilah susunan ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi. Sehingga diperoleh pengertian mengenai bentuk negara sebagai republik dan susunan negaranya sebagai negara kesatuan atau federasi.⁴

Jadi jika rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut disempurnakan sesuai dengan terminologi seharusnya berbunyi: *Susunan Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, dan berbentuk Negara Republik.*

Untuk menghindari kekeliruan dalam penggunaan istilah berikut disajikan tabel tentang klasifikasi bentuk dan susunan negara yang ada di dunia.

TABEL 1.1 KLASIFIKASI BENTUK DAN SUSUNAN NEGARA

No	Bentuk Negara	No	Susunan Negara
1.	Kerajaan (<i>monarchie</i>) Absolutisme Terbatas Konstitusional	1.	Kesatuan (unitarisme), negara yang bersusun tunggal
2.	Republik Referendum Parlementer Presidensial	2.	Perserikatan Negara (<i>staatenverbanden</i>) Serikat Negara Negara Uni (Uni Personel dan Uni Riil)
3.	Aristokrasi (oligarki)	3.	PBB (<i>Staatenbund</i>)
4.	Demokrasi Langsung Tak Langsung	4.	Negara Serikat (<i>federation</i>) negara bersusun banyak
5.	Autokrasi Terpimpin <i>Fuhrerstaat</i> <i>Leiderstaat</i>	5.	Negara di bawah pengawasan: Protectorat (<i>vazal</i>) Koloni Mandat Perwakilan (<i>trusteeship</i>)
		6.	Dominion

Sumber: Titik Triwulan Tutik, 2010: 140.

Lepas dari permasalahan epistemologi tersebut, yang jelas dari konteks ketatanegaraan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menganut dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara **horizontal**

² Samidjo, 1986, *Ilmu ...*, *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum ...*, *Loc.cit.*

dan secara **vertikal**. Menurut **Philipus M. Hadjon**, bahwa pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang dalam ketatanegaraan kita sebut **Lembaga Negara**. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah. Di samping kedua kekuasaan yang secara tegas disebutkan dalam Bab III dan Bab IX melalui interpretasi sistematis, dalam Pasal 1 ayat (2) secara tersendiri masih terdapat kekuasaan lain, yaitu kedaulatan.⁵

Ketetapan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan, “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”, adalah suatu kenyataan bahwa para pendiri negara ini telah menentukan pilihan bahwa negara Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah *negara kesatuan*.

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengatakan:

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintahan Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingannya dari Badan Legislatif Pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Pemerintahan yang di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.⁶

Amrah Muslimin:

Prinsip yang tersimpul dalam negara kesatuan ialah bahwa pemerintah Pusat berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di Daerah dan kewenangan Pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam UUD.⁷

Sementara **C.F. Strong** (*Modern Political Constitutions*) mengemukakan bahwa:

Negara Kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu Pemerintahan Pusat. Pemerintahan Pusat ini mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Artinya yang terdapat dalam bagian-bagian negara di atas bukanlah sesuatu yang asli. Wewenang yang ada pada bagian-bagian negara yang disebut Daerah otonom itu diperoleh dari pemerintah Pusat.⁸

Dalam kaitannya dengan desentralisasi **Joniarto**, mengemukakan:

Dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari pemerintah (Pusat)-nya. Kalau negara yang bersangkutan menggunakan asas desentralisasi, di mana di daerah-daerah dibentuk pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan-urusan tertentu untuk diurus

⁵ **Philipus M. Hadjon**, 1997, “Sistem Pembagian Kekuasaan negara (Analisis Hukum Tata Negara)”, *Hand out*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, h. 1-2.

⁶ **Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih**, 1995, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, h. 195.

⁷ **Amrah Muslimin**, 1982, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, h. 17.

⁸ **C.F. Strong** dalam **Sri Soemantri Martosoewigono**, 1994, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, h. 48.

sebagai rumah tangganya sendiri.⁹

Adapun menurut **Wolhoof**:

Negara kesatuan dalam desentralisasi, bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh pemerintah Pusat, sehingga peraturan sentrallah (undang-undang, peraturan pemerintah, dan sebagainya) yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah-daerah otonom ... Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan dan pengawasan terhadap Daerah otonom itu.¹⁰

Pilihan pendiri negara atas bentuk negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang *bersifat staat* juga, pemerintah (Pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintahan.

Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amendemen) maupun perubahan kedua UUD 1945 Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1), ide negara kesatuan sesungguhnya bukanlah sentralistik. Perubahan kedua Pasal 18 ayat (1) menyatakan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan rumusan yang tegas tersebut, melalui interpretasi gramatikal diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan (dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang disingkat NKRI) tersebut tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota.¹¹

Masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2) perubahan kedua UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945, NKRI menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sudah jelas bahwa Pemerintahan Daerah harus dilaksanakan berdasarkan *sistem pemerintahan negara*. Sejalan dengan hal tersebut menurut **Soehino**:

Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem Pemerintahan Pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam UUD sepanjang negara itu mempunyai UUD.¹²

Dari segi hukum tata negara—khususnya teori bentuk negara menurut **Bagir**

⁹ **Joniarto**, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Melton Putra, h. 35-36.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ **Yorgemes Derek Hegemur**, "Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota", *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya 2005, h. 1.

¹² **Soehino**, 1983, *Perkembangan pemerintah di Daerah*, Yogyakarta: Liberty, h. 1.

Manan, otonomi adalah *subsistem* dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah *fenomena negara kesatuan*. Segala *pengertian (begrip)* dan *isi (materie)* otonomi adalah *pengertian dan isi otonomi*.¹³ Selanjutnya dikemukakan bahwa berdasarkan *landas batas* tersebut dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.¹⁴

Berdasarkan *doktrin*, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang Pemerintahan Pusat, yang diselenggarakan berdasarkan *asas sentralisasi* dan *asas desentralisasi*. Namun demikian, **Muchsán** mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satu pun negara yang secara ekstrem pemerintahannya bersifat sentralistik, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.¹⁵

Sejalan dengan itu **Bhenyamin Hoesien**, mengemukakan:

Secara empirik dianutnya sentralisasi dan desentralisasi merupakan gejala yang melekat pada negara bangsa ..., tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan negara bangsa semata-mata secara sentralisasi tanpa desentralisasi¹⁶

1. Asas Sentralisasi

Sentralisasi merupakan suatu konsekuensi dari suatu pilihan terhadap negara kesatuan. Dengan kata lain, bahwa konsepsi dasar pemerintahan dalam negara kesatuan adalah merupakan suatu rancangan yang harus dibangun di atas fondasi sentralisasi. Jika mengacu pada pola pembagian kekuasaan negara secara horizontal menurut UUD 1945, jelas bahwa seluruh kekuasaan negara telah terbagi habis pada semua organ utama negara di tingkat pusat. Dengan demikian, maka semua penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dilakukan/digerakkan dari pusat kekuasaan, sebagaimana dapat dipahami bahwa dalam sistem sentralisasi semua kewenangan ada pada pemerintah Pusat¹⁷

Dalam perkembangan, seiring lahirnya paham negara modern, di mana negara harus turut serta dalam pergaulan sosial ekonomi warganya, menyebabkan tugas-tugas pemerintahan negara semakin bertambah luas dan berat. Model pemerintahan yang sentralistik dengan beban tugas pemerintahan yang semakin luas tidak dapat dilaksanakan secara maksimal oleh Pemerintahan Pusat dalam suatu wilayah yang sangat luas. Di samping pemerintah Pusat juga tidak dapat memahami secara mendalam mengenai kebutuhan suatu daerah yang didiami terdiri dari berbagai suku,

¹³ **Bagir Manan**, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Bandung: Penerbit Uniska, h. 1.

¹⁴ *Ibid.*, h. 2-3.

¹⁵ **Muchsán**, 2000, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Perspektif Yuridis" dalam *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 Tahun II 2000, h. 108.

¹⁶ **Bhenyamin Hoesien**, 2001, "Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah", *Makalah* disampaikan Pada Semiloka "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Februari 2001, h. 1.

¹⁷ **Muchsán**, 2000, "Undang-Undang Nomor 22 ...", *Op. cit.*, h. 108-109.

agama, dan kebudayaan yang berbeda-beda, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan dengan model sentralisasi secara mutlak tidak dapat dilakukan. Penyelenggaraan sentralistik kemudian dilakukan melalui *asas dekonsentrasi*.

a. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi menurut Instituut voor Bestuurswetenschappen dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975 (*Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*) seperti dikutip **Philipus M. Hadjon**:

Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.¹⁸

Danuredjo, mengemukakan bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggian kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif.¹⁹ Adapun **E. Utrecht** menyebut dekonsentrasi sebagai penyerahan kekuasaan membuat peraturan kepada alat-alat administrasi negara pusat yang lebih di bawah (daripada pemerintah).²⁰

Menurut **Bagir Manan**, dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian (*ambtelijk*). Kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk “melancarkan” penyelenggaraan pemerintahan sentral di Daerah.²¹

Berdasarkan pendapat di atas, maka pada dasarnya dekonsentrasi itu dilaksanakan untuk memudahkan tugas-tugas pemerintah (Pusat) yang diselenggarakan di Daerah. Oleh karena itu, menurut **Bagir Manan**:

Dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi. Karena semata-mata “ambtelijk” maka dekonsentrasi dalam ilmu hukum terletak dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara (*Administratiefrecht* bukan *Staatrecht*).²²

Dekonsentrasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 huruf f UU No. 5 Tahun 1974 adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah atau kepala *instansi vertikal* tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerahnya. Adapun dalam Pasal 1 huruf h UU No. 22 Tahun 1999 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat Pusat di Daerah. Makna dekonsentrasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 menunjukkan betapa banyaknya organ pe-

¹⁸ **Philipus M. Hadjon**, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 112.

¹⁹ **S.L.S. Danuredjo** dalam **Joniarto**, *Op. cit.*, h. 35.

²⁰ **E. Utrecht** dalam **The Liang Gie**, 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, h. 120.

²¹ **Bagir Manan**, *Op. cit.*, h. 61.

²² *Ibid.*, h. 62.

merintah (Pusat) yang ada di daerah. Dalam redaksi yang agak berbeda berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Berkaitan dengan asas dekonsentrasi, persoalan kemudian yang timbul dalam dekonsentrasi adalah *figur kewenangan* yang dimiliki oleh organ Pusat yang ada di Daerah. Apakah organ Pusat yang di daerah itu bertindak berdasarkan suatu *delegasi wewenang*, *mandat*, ataukah *atribusi wewenang*?

● Delegasi

Pengertian delegasi menurut **Philipus M. Hadjon**, dengan mengutip Pasal 10:3 AWB, “delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintahan (pejabat TUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.”²³

J.B.J.M. ten Berge mengemukakan syarat-syarat delegasi sebagai berikut:

- Delegasi harus defenitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.²⁴

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa organ pemerintah Pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak *tidak berdasarkan pada suatu delegasi wewenang* karena organ pemerintah Pusat dengan organ pemerintah Pusat yang di daerah terdapat hubungan hierarki.²⁵

● Mandat

Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa:

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat TUN yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat TUN yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada

²³ **Philipus M. Hadjon**, “Tentang Wewenang”, *Jurnal Yuridika*, No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997 F.H. Universitas Airlangga, h. 1.

²⁴ **J.B.J.M. ten Berge** dalam *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, h. 7.

pemberi mandat.²⁶

Dalam mandat ini juga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan.²⁷

Dengan mendasarkan pada pengertian dekonsentrasi sebagai “*pelimpahan wewenang dari pemerintah ...*”, maka dengan pengertian yang demikian berarti wewenang yang dimiliki oleh organ pusat di daerah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah *bukan suatu mandat*.

● Atribusi

Dalam suatu dekonsentrasi tidak terdapat pembentukan lembaga baru yang terpisah dari organ pemerintah Pusat. Artinya dalam dekonsentrasi, lembaga yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah merupakan unsur pemerintah pusat.

Bagir Manan mengemukakan bahwa:

Pengaturan dekonsentrasi, dengan demikian inheren dalam wewenang administrasi negara. Pengaturan dekonsentrasi baru menjadi wewenang pembentuk undang-undang apabila administrasi negara bermaksud “mengalihkan” wewenang itu pada badan-badan di luar administrasi negara yang bersangkutan.²⁸

Berdasarkan pendapat tersebut di atas diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan dengan pola sentralisasi belum ada suatu pembagian wewenang pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah.

2. Desentralisasi

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.

Philipus M. Hadjon, mengemukakan:

Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai

²⁶ *Ibid.*

²⁷ **Philipus M. Hadjon**, *et al.*, 1993, *Op. cit.*, h. 118-119, menjelaskan tentang tiga bentuk pengawasan yaitu: pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif.

²⁸ **Bagir Manan**, *Op. cit.*, h. 62.

dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.²⁹

Berkaitan dengan tujuan desentralisasi, **Bagir Manan**, mengemukakan:

Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan "meringankan" beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.³⁰

Berdasarkan pendapat tersebut dapatlah disimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi sesuatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara kesatuan). Baik desentralisasi maupun merupakan ciri suatu negara bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana diungkapkan oleh **Herbert H. Werlin**,³¹ bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

Ismail Husin, (Pidato Wisuda dalam Rapat Senat Terbuka Institut Ilmu Pemerintahan Dalam Negeri 16 Juli 1986) mengemukakan:

Dengan mengikuti sejarah pertumbuhan dan perkembangan organisasi-organisasi modern di beberapa negara. Dapat diketahui bahwa desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya. Ini berarti bahwa desentralisasi tak mungkin lahir tanpa didahului oleh sentralisasi, sebab sebelum desentralisasi dilaksanakan sentralisasi lah yang mula-mula diperlukan.³²

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada di pusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di *daerah terdapat suatu hubungan hierarki*. Dalam hubungan yang demikian itu, tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat. Hal ini berarti bahwa *dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi*.

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi *berangkat dari*, saat mana sentralisasi tidak mampu lagi menyesuaikan dengan kondisi suatu negara kesatuan yang memiliki *wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar*, yang terdiri dari *berbagai suku, adat istiadat dan agama*. Dengan kondisi demikian *sentralisasi*

²⁹ Philipus M. Hadjon, *et al.*, 1993, *Pengantar Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 111.

³⁰ **Bagir Manan**, *Perjalanan ...*, *Op. cit.*, h. 62-63.

³¹ **Herbert H. Werlin** dalam **Bhenyamin Hoessein**, *Pembagian ...*, *Op. cit.*, h. 2.

³² **Ismail Husin** dalam **Bagir Manan** dan **Kuntana Magnar**, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, h. 273.

menghadapi tantangan berupa tuntutan-tuntutan Daerah karena pemerintahan yang sentralistik dilaksanakan berdasarkan kebijakan Pusat. Konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat istiadat, dan agama adalah daerah memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda setiap daerah. pemerintah yang sentralistik tidak mampu secara bersamaan mengakomodasi berbagai kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kepada daerah harus diberi wewenang untuk mengurus kebutuhan dan kepentingannya itu menjadi urusan rumah tangganya.

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing.³³ Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom.

Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada di luar hierarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan kewenangan intra organisasi.³⁴

Berkaitan dengan hal tersebut, **Joniarto** mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi: *Pertama*, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom, *kedua*, pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom, dan *ketiga*, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom.³⁵ Dalam negara kesatuan kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum.³⁶ Dengan kata lain, bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang pemerintah Pusat.

Adapun proses penyerahan wewenang kepada daerah dalam UU Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku dapat dilakukan melalui dua cara:

1. Penyerahan penuh, artinya baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajibannya (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonom).
2. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (hak *medebewind*).

Dengan terbentuknya daerah otonom dan terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, tidak berarti bahwa daerah otonom sudah terlepas dari *pengawasan* pemerintah pusat. Pemerintah Pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Pengawasan merupakan "*pengikat*" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.

Pada desentralisasi pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah tidak ditentukan oleh sifat urusan, lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih

³³ **Joniarto**, *Perkembangan*, *Op. cit.*, h. 13.

³⁴ **Bhenyamin Hoessein**, *Pembagian ...*, *Op. cit.*, h. 3.

³⁵ **Joniarto**, *Perkembangan*, *Op. cit.*, h. 16.

³⁶ **Bhenyamin Hoessein**, *Pembagian ...*, *Loc. cit.*

bermanfaat jika diurus oleh Pusat atau diserahkan kepada Daerah.³⁷ Terkait dengan itu pula, selain urusan-urusan yang dikecualikan, yaitu urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, **Bagir Manan** mengemukakan:

“..., tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah menjadi urusan pusat atau sebaliknya.”³⁸

Dalam keadaan demikian, harus dikembangkan berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan, antara tuntutan kesatuan dan tuntutan berotonomi.³⁹

B. KEDAULATAN RAKYAT

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang.*” Rumusan ini memiliki makna, bahwa negara Indonesia menetapkan sebagai suatu negara yang berdaulat dan kedaulatan tersebut berada di tangan rakyat.⁴⁰ Artinya rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi atas negara ini, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.

Menurut **Harold J. Laski**, kedaulatan (*sovereignty*) adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya.⁴¹ Adapun **C.F. Strong** dalam bukunya *Modern Political Constitution* mengemukakan, kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum serta kekuasaan untuk melaksanakannya.⁴²

Dilihat dari segi hukum kedaulatan hakikatnya merupakan kekuasaan yang tertinggi yang harus dimiliki oleh negara. Kekuasaan tersebut meliputi: *Pertama*, kekuasaan yang tertinggi untuk menentukan serta melaksanakan hukum terhadap semua orang dan golongan yang terdapat dalam lingkungan kekuasaannya atau kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*). *Kedua*, kekuasaan tertinggi yang tidak diturunkan dari kekuasaan lain yang dimiliki oleh pihak lain (intervensi negara lain) atau kedaulatan ke luar/*external sovereignty*.⁴³

Sehubungan dengan konsep Kekuasaan tertinggi atau konsep kedaulatan, dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal lima ajaran atau teori yang biasa diperdebat-

³⁷ **Bagir Manan**, *Perjalanan ...*, *Op. cit.*, h. 59.

³⁸ *Ibid.*, h. 55.

³⁹ *Ibid.*, h. 2-3.

⁴⁰ Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan [baca: UUD NRI 1945] ini, secara tegas menganut **asas kedaulatan rakyat** [*volkssoevereiniteit*].

⁴¹ **Joniarto**, 1990, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, h. 2.

⁴² **C.F. Strong**, 1972, *Modern Political Constitution*, London: Sidgwick and Jackson, h. 5.

⁴³ **Titik Triwulan Tutik**, 2009, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 380-381.

kan dalam sejarah, yaitu kedaulatan Tuhan [*Sovereignty of God*], kedaulatan raja [*Sovereignty of the King*], kedaulatan hukum [*Sovereignty of Law*], kedaulatan rakyat [*People's Sovereignty*], dan kedaulatan negara [*State's Sovereignty*].

Teori kedaulatan Tuhan merupakan teori yang paling tua umurnya. Menurut teori kedaulatan Tuhan, bahwa kekuasaan tertinggi itu yang memiliki atau ada pada Tuhan.⁴⁴ Dengan kata lain, teori kedaulatan Tuhan ini mengajarkan bahwa pemerintah atau negara memperoleh kekuasaan yang tertinggi itu dari Tuhan. Para penganjur teori kedaulatan Tuhan ini berpendapat bahwa dunia beserta isinya hasil ciptaan Tuhan. Apa saja yang ada di dunia ini berasal dari Tuhan begitu juga dengan kedaulatan yang ada pada pemerintah maupun raja-raja pada waktu memegang pemerintahan adalah berasal dari Tuhan juga. Oleh karena itu, raja-raja atau pemerintah harus menggunakan kedaulatan yang diperolehnya itu sesuai dengan kehendak Tuhan. Dalam praktik, paham kedaulatan Tuhan ini biasanya dijemlakan dalam kekuasaan raja atau ratu yang berkuasa turun-temurun, sehingga mereka mendapat legitimasi sebagai penguasa berdasarkan perintah Tuhan yang mutlak. Akibatnya, kekuasaan raja juga berubah menjadi mutlak, sehingga melahirkan ajaran tentang kedaulatan raja.

Kekuasaan raja yang mutlak, lama-kelamaan muncul perlawanan rakyat yang kemudian melahirkan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini kemudian lahir konsep demokrasi yang menyatakan bahwa sumber kekuasaan berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Rakyatlah penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara.

Pada akhirnya kedaulatan rakyat dalam wujud demokrasi memiliki kelemahan dan keterbatasan, bahkan dalam sejarah Yunani sendiri demokrasi pernah dipahami sebagai bentuk pemerintahan yang buruk dan sangat tidak ideal.

Ismail Sunny berpendapat, bahwa meskipun UUD setelah perubahan ini menganut asas kedaulatan rakyat tetapi tidak menganut teori **Jean Bodin**. Artinya bahwa meskipun tetap dianut asas kedaulatan rakyat, tetapi secara tegas menganut pula prinsip “kedaulatan yang dapat dibagi-bagi” [*devide sovereignty*], selain juga dianut kedaulatan yang bersifat politik [*political sovereignty*] yang diletakkan “di-tangan rakyat”, kedaulatan yang bersifat hukum [*legal sovereignty*] yang dipisah dalam dua bagian, legislatif dan eksekutif.⁴⁵ MPR sebagai legislatif yang terdiri atas anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum.⁴⁶ Adapun presiden dan wakil presiden sebagai eksekutif dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.⁴⁷ Jadi baik DPR dan DPD, maupun presiden dan wakil presiden dipilih

⁴⁴ Soehino, 2008, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, h. 152.

⁴⁵ Ismail Sunny, 2004, “Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca Amendemen UUD 1945”, *Makalah* Disampaikan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945 yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur tanggal 9-10 Juni 2004, h. 2.

⁴⁶ Lihat Pasal 19 ayat [1] dan Pasal 22C ayat [1] UUD 1945 setelah perubahan.

⁴⁷ Lihat Pasal 6A ayat [1] UUD 1945 setelah perubahan.

langsung oleh rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Menurut **Harjono**, bahwa Pasal 1 ayat [2] UUD 1945 setelah perubahan tersebut memuat dua prinsip, *pertama*, prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi, yang terdapat dalam kalimat “kedaulatan ada di tangan rakyat”. *Kedua*, prinsip negara hukum atau konstitusionalisme. Yang tersirat dalam kalimat “dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.⁴⁸ Paduan dari kedua prinsip tersebut menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat di dalam pelaksanaan sebuah sistem kenegaraan harus ada koridor dan batas-batasnya. Tanpa itu, kedaulatan rakyat bisa digunakan secara sewenang-wenang.

Dalam konteks kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat [2] UUD 1945 setelah perubahan ini, ada dua hal yang harus dibedakan, yaitu kedaulatan rakyat yang masih berada di tangan rakyat dan kedaulatan yang telah dilimpahkan kepada atau dilaksanakan dalam kerangka Undang-Undang Dasar.

Prinsip kedaulatan rakyat yang terwujudkan dalam peraturan perundang-undangan tecermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*).⁴⁹ Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tecermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*), sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Selama ini, UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal. Kedaulatan rakyat dianggap sebagai wujud penuh dalam wadah MPR yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.⁵⁰ Dari sini fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan wewenang lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA. Dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak dikenal pemisahan yang tegas, tetapi berdasarkan pada hasil perubahan, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas dianut, misalnya mengenai pemisahan antara pemegang kekuasaan eksekutif yang berada di tangan presiden [Pasal 5 ayat (1)] dan pemegang kekuasaan legislatif yang berada di tangan DPR [Pasal 20 ayat (1)].

Menyikapi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, **M. Hidayat Nur Wahid** berpendapat:

Dengan rumusan itu dimaksudkan, bahwa kedaulatan itu pada hakikatnya tetap melekat

⁴⁸ **Tim Penyusun Buku Wakil MK**, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Hardjono, SH., MCL.*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, h. 59.

⁴⁹ **AM. Fatwa**, “Tugas dan Fungsi MPR serta Hubungan Antar Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan”, *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No.1. Agustus 2009, h. 24.

⁵⁰ Lihat Pasal 1 ayat (2), UUD 1945 sebelum perubahan.

dan berada di tangan rakyat, dan Undang-Undang Dasar yang mengatur pelaksanaannya. Sebagian kedaulatan itu tetap dipegang dan dilaksanakan sendiri oleh rakyat, yaitu dalam hal memilih presiden dan wakil presiden, memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.⁵¹

Selanjutnya **M. Hidayat Nur Wahid**, mengatakan:

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar itu, undang-undang kemudian juga menetapkan, rakyat tetap memegang kedaulatannya secara langsung, yaitu dalam hal memilih gubernur dan wakil gubernur, memilih bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Untuk selebihnya Undang-Undang Dasar menetapkan dibentuknya lembaga-lembaga negara (DPR, MPR, DPD, presiden dan wakil presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi), dan kepada masing-masing lembaga itu ditetapkan secara definitif fungsi dan kewenangannya sesuai dengan posisi/kedudukannya.⁵²

Menurut **Harjono**,

... sebagai sebuah potensi, "kedaulatan ada di tangan rakyat" masih tetap eksis dalam genggamannya rakyat. Seraya kedaulatan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, maka lembaga-lembaga negara tersebut tidak boleh melaksanakan kedaulatan tanpa batas. Batas-batasnya ditentukan oleh UUD. Dengan demikian, demokrasi berjalan berdasarkan atas hukum.⁵³

Selain apa yang dikemukakan **Harjono**, terdapat dimensi lain dari kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat [2] UUD 1945 setelah amendemen. *Pertama*, kedaulatan langsung, yang mana rakyat melakukan secara langsung kedaulatannya, yaitu dalam mekanisme Pemilu secara langsung. Wujud kedaulatan langsung ini adalah bahwa rakyat Indonesia memilih secara langsung anggota DPR/DPD, dan DPD dalam Pemilu Legislatif, dan memilih pasangan presiden dan wakil presiden. *Kedua*, kedaulatan yang dilakukan oleh badan-badan perwakilan, seperti DPR/DPD dan DPD sebagai lembaga yang mewakili aspirasi rakyat.⁵⁴

Pada akhirnya dalam konsep **Jimly Asshiddiqie**, dari segi internal (kedaulatan internal) dapat dikatakan, bahwa UUD NRI 1945 menganut paham kedaulatan yang unik. UUD 1945 menggabungkan konsep kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, dan kedaulatan Tuhan secara sekaligus.⁵⁵ *Pertama*, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 mencerminkan, bahwa UUD 1945 menganut kedaulatan rakyat atau demokrasi yang dilaksanakan berdasarkan UUD (*constitutional democracy*). *Kedua*, Pasal 1 ayat (3) UUDNTI 1945, mencerminkan paham kedaulatan hukum yang pada pokoknya

⁵¹ **M. Hidayat Nur Wahid**, "Tugas, Wewenang, dan Peran MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945" *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No.1. Agustus 2009, h. 1.

⁵² *Ibid.*, h. 2.

⁵³ **Tim Penyusun Buku Wakil MK**, *Op. cit.*, hlm. 60.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, h. 149.

menganut prinsip supremasi hukum. Hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi, bukan politik ataupun ekonomi. *Ketiga*, paham kedaulatan Tuhan yang termanifestasi dalam: (1) pembukaan UUD 1945, yang mengakui bahwa kemerdekaan adalah atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, (2) negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, (3) Pasal 9 ayat (1) dan (2) tentang sumpah jabatan presiden, dan (4) Pasal 29 ayat (1) dan (2).

Pada kenyataan Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia memberikan konsep yang berbeda tentang kedaulatan, sehingga rumusan Pasal tentang kedaulatan ini pun berbeda. Tabel berikut membandingkan rumusan kedaulatan dalam konstitusi yang pernah berlaku di Negara Indonesia.

TABEL 1.1 PERBEDAAN RUMUSAN KEDAULATAN NEGARA INDONESIA

UUD 1945 sebelum Perubahan	Konstitusi RIS 1949	UUD Sementara 1950	UUD 1945 setelah Perubahan
Pasal 1 ayat [2] Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat	Pasal 1 ayat [2] Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat	Pasal 1 ayat [2] Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR	Pasal 1 ayat [2] Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

Sumber: Dirangkum dari berbagai sumber.

1. Kedaulatan Negara Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum Perubahan

Undang-Undang Dasar 1945, disahkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, tepat satu hari setelah kemerdekaan Republik Indonesia diproklamasikan. Dalam sejarah pembuatan suatu UUD, penyusunan UUD 1945 dibuat dalam waktu yang sangat singkat dan tergesa-gesa. Maka tidak heran jika Presiden Soekarno mengatakan UUD 1945 yang disahkan sehari setelah Indonesia merdeka itu bukan sebagai Undang-Undang Dasar yang sifatnya permanen. Sebagai mantan Ketua PPKI tentu Soekarno mengetahui dan menyebut UUD 1945 itu adalah Undang-Undang Dasar sementara, yang dibuat secara kilat. Untuk itu ia mengatakan bila keadaannya sudah memungkinkan, maka akan dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang bertugas menyusun Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna.⁵⁶

Namun karena situasi dalam negeri dan masih adanya keinginan Belanda untuk menguasai Indonesia, maka keinginan Soekarno untuk menyempurnakan UUD 1945 tidak tercapai, bahkan Undang-Undang Dasar yang dijadikan pedoman bernegara oleh Bangsa Indonesia silih berganti sesuai dengan kepentingan penguasa dan situasi

⁵⁶ **BRA Mooryati Sudibyo**, 2009, "MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Majelis*, Vol. 1, No.1. Agustus 2009, h. 40.

politik yang berkembang pada zamannya. UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 hanya berlaku sampai 27 Desember 1949, alasannya karena Maklumat pemerintah tanggal 3 November 1945, yang menyerukan kepada rakyat untuk membentuk partai politik dalam rangka melaksanakan Pemilu pada tanggal 1 Februari 1946. Pemilu perlu dilakukan karena untuk membentuk pemerintahan dan menyempurnakan Undang-Undang Dasar.

Sayangnya Pemilu yang direncanakan gagal. Kondisi politik semakin tidak menentu ketika tentara sekutu yang diboncengi pasukan Belanda datang ke Indonesia sehingga pemerintahan pun pindah dari Jakarta ke Yogyakarta. Akibat dari itu semua, maka UUD 1945 pun diganti dengan UUD RIS (Konstitusi RIS), pada 27 Desember 1949.

UUD 1945 sebelum perubahan secara tegas menganut asas kedaulatan rakyat. Asas ini tercantum dalam Pasal 1 ayat [2], bahwa "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Selanjutnya dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amendemen ditegaskan, bahwa Kekuasaan Negara tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat [*Die grzamte Staats gewalt lieght alien bei der Majelis*] yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden adalah "mandataris" dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "*neben*" akan tetapi "*untergeordnet*" kepada majelis.⁵⁷

Kekuasaan MPR yang sepenuhnya dan yang tertinggi ini berarti mengikuti teori **Jean Bodin**, bahwa kedaulatan itu bulat tak boleh dipecah-pecah, karena itu alat perlengkapan negara yang disebut dalam UUD 1945 sebelum amendemen seperti presiden, DPR, MA, BPK, dan DPA mempunyai lingkungan bersama di atasnya, yang melaksanakan kedaulatan sepenuhnya dan yang tertinggi, yaitu MPR.⁵⁸

Sebagaimana lazimnya UUD yang muda yang disusun setelah beratus tahun berlakunya sejarah UUD tertulis pertama, maka tidaklah mengherankan jika dalam ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan, di samping prinsip-prinsip yang berdasarkan kepribadian Indonesia seperti Pancasila, hikmah kebijaksanaan, kekeluargaan dan lain-lain, mengambil pula unsur-unsur yang baik dari UUD yang lebih tua usianya.⁵⁹

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan [*separation of power*] dan pembagian kekuasaan [*division of power*]. Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tecermin dalam lembaga-lembaga negara yang

⁵⁷ Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan.

⁵⁸ **Ismail Sunny**, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, h. 64.

⁵⁹ *Ibid.*, h. 15.

sederajat dan saling mengimbangi [*cheks and balances*]. Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

Bagaimanakah asas pembagian kekuasaan yang dianut Indonesia sebelum perubahan UUD 1945? UUD 1945 sebelum perubahan tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. Meminjam teori **Ivor Jennings** dapatlah dilihat bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil—dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan prinsipiel dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan itu kepada tiga bagian—tidak dianut oleh UUD 1945. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipiel. Dengan kata lain, UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devision of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁶⁰

Dalam konstruksi sistem ketatanegaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat [selanjutnya disebut MPR] yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Namun demikian, berkaitan dengan konstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum perubahan, **Ismail Suny** mengatakan, bahwa apabila dicermati akan terlihat, bahwa UUD 1945 pra-amendemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan.⁶¹

Mempertegas pendapat **Ismail Suny**, **Phillipus M. Hadjon** mengatakan, bahwa pembagian kekuasaan negara berdasarkan lembaga-lembaga negaranya menurut UUD 1945 sebelum perubahan tidaklah mengikuti ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesqueieu yang populer dengan ajaran “trias politika”, tidak juga mengikuti pola dan praktik Amerika Serikat, dan tidak juga mengikuti pola dan praktik negara-negara Eropa khususnya negeri Belanda yang telah menjajah negeri Indonesia. Sistem inilah yang membuat *unik* sistem ketatanegaraan Indonesia.

Adapun dalam pandangan **Soepomo**, bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan. Walaupun dalam pembagian kekuasaan itu setiap lembaga negara sudah mempunyai tugas tertentu, namun dalam sistem ini dimungkinkan adanya kerja sama antarlembaga negara.

Jelaslah bahwa, UUD 1945 tidak menganut pemisahan secara (*separation of power*), tetapi dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 mengenal adanya

⁶⁰ **Ismail Suny**, *Loc. cit.*

⁶¹ Apabila dicermati UUD 1945 pra-amendemen membagi dalam Pasal-Pasal tersendiri mengenai tiap alat perlengkapan negara dengan tidak menekankan kepada pemisahannya. Hal ini dapat dilihat dalam sistematika daripada UUD 1945 yang membagi dalam bab per bab, Bab III tentang Kekuasaan pemerintah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

pembagian kekuasaan sebagai berikut:

1. Pada dasarnya UUD 1945 mengenal pembagian kekuasaan.
2. UUD 1945 membagi kekuasaan kepada tiga lembaga yang diatur secara mendasar kedudukan dan fungsinya.
3. Antarlembaga negara ada kerja sama di dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai aturan perundang-undangan.
4. Kekuasaan yudisial, dalam menjalankan tugasnya merupakan kekuasaan yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, baik eksekutif maupun legislatif. Di samping itu, lembaga penuntut umum (Kejaksaan Agung) yang tidak terdapat penyebutannya dalam UUD 1945.

Menyikapi hal ini **Ismail Suny** berpendapat:

Dalam suatu negara hukum yang penting bukan ada atau tidak adanya trias politica, persoalannya adalah dapat atau tidakkah alat-alat kekuasaan negara itu dihindarkan dari praktik birokrasi dan tirani. Dan hal ini tidaklah tergantung pada pemisahan kekuasaan itu sendiri, tetapi kepada adanya sendi negara demokrasi yaitu kedaulatan rakyat.⁶²

2. Kedaulatan Negara Indonesia Menurut Konstitusi RIS 1949

Dikatakan Konstitusi RIS karena diakuinya kedaulatan Indonesia dalam bentuk serikat, namun masa berlaku Konstitusi RIS berlangsung hanya 9 bulan, pada 17 Agustus 1950, Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dan Undang-Undang Dasar yang digunakan bukan lagi Konstitusi RIS namun adalah Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, atau dikenal dengan sebutan UUDS 1950.

Berbeda dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa *kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat*.

Berkaitan dengan hal tersebut **Moh. Yamin** begitu juga dengan **Ismail Suny** berpendapat, bahwa yang memegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat, bukanlah rakyat, tetapi negara.⁶³ Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara [*staatssouveriniteit*].

Dengan tidak adanya MPR dalam Konstitusi RIS 1949, maka alat-alat perlengkapan negara yang disebut dalam konstitusi itu, yaitu presiden, menteri-menteri, senat, DPR, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan,⁶⁴ tidak mempunyai “lingkungan bersama di atasnya.”

Dengan demikian, dapat disimpulkan mengenai sistem ketatanegaraan Indone-

⁶² **Ismail Suny**, *Loc. cit.*

⁶³ *Ibid.*, h. 84.

⁶⁴ Konsepsi ini mengikuti dari Konstitusi Belanda (Pasal 186) yang menganggap *Algemene Rekenkamer* sebagai salah satu alat perlengkapan negara. Lihat *Ibid.*

sia berdasarkan Konstitusi RIS 1949:

1. Menurut Konstitusi RIS Badan Eksekutif dan Badan legislatif dipisahkan secara tajam; dalam artian bahwa baik Perdana Menteri maupun anggotanya tidak dapat merangkap menjadi anggota Parlemen.
2. Menganut sistem pertanggungjawaban menteri, tetapi tidak dikenal bahwa presiden dapat membubarkan DPR.
3. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama dengan parlemen.

Berkaitan dengan sistem pemisahan kekuasaan, maka seperti halnya UUD 1945 – maka dalam Konstitusi RIS 1949 teori pemisahan kekuasaan yang dianut hanyalah dalam arti formil.⁶⁵ Jadi meskipun dalam Konstitusi RIS ada “kepala-kepala bab” [*headings*] yang menunjuk kepada pemerintah, Senat, dan Dewan Perwakilan Rakyat serta Mahkamah Agung, bukanlah itu berarti suatu pemisahan kekuasaan, tetapi sekadar menunjuk kepada adanya pembagian kekuasaan.

3. Kedaulatan Negara Indonesia Menurut UUD Sementara 1950

UUDS 1950 adalah formil sebuah perubahan Konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 menetapkan, bahwa *kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat*. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu “dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Paham ini tidak terdapat dalam UUD 1945 maupun Konstitusi RIS 1949.”

Menurut jawaban pemerintah Republik Indonesia Serikat atas laporan Panitia Pelopor DPR bertanggal 3 Agustus 1950, Pasal 1 ayat (2) UUD 1950 bermaksud untuk menyatakan bahwa “dalam melakukan pemerintahan dan perundang-undangan negara, pemerintah dan DPR kerja bersama-sama untuk melaksanakan kemauan rakyat. Mengenai Pasal ini, **Bahroeddin** berpendapat bahwa “bagian pertama yang menyatakan, bahwa kedaulatan negara berada dalam tangan rakyat adalah suatu ketentuan yang tidak dapat dielakkan, di mana Pasal 1 ayat (2) menetapkan bahwa Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang demokratis. Akan tetapi, sangat mengherankan, bahwa kedaulatan Rakyat itu dilakukan bersama-sama oleh pemerintah dengan DPR. Lazimnya hanya DPR, yang dinyatakan pemegang, mandataris kedaulatan rakyat. Pernyataan pemerintah RIS merupakan suatu “*begriffsverwarring*”, kekalutan pengertian.”

Menilik konsep demikian, maka menurut **Ismail Suny**, bahwa UUDS 1950 tidak menganut teori Jean Bodin, yang menyatakan bahwa kedaulatan itu bulat tak boleh dipecah-pecah, tetapi sebaliknya menganut secara tegas prinsip “kedaulatan yang dapat dibagi-bagi” [*divided sovereignty*]. Walaupun secara samar-samar dinyatakan, bahwa kedaulatan yang bersifat politik [*political sovereignty*] diletakkan di

⁶⁵ *Ibid.*, h. 89.

tangan rakyat dipisah dalam dua bagian kekuasaan, yaitu legislatif dan eksekutif.

Prinsip-prinsip Sistem Ketatanegaraan yang tercantum dalam UUDS 1950 Negara Kesatuan antara lain:

- (1) Penghapusan senat;
- (2) DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat;
- (3) DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru;
- (4) Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui Pemilu.

4. Kedaulatan Negara Indonesia Menurut UUD 1945 Setelah Perubahan

Dalam perspektif pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidak bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 sebelum perubahan, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 pra-amendemen, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislasi dalam arti sebenarnya.

Dalam perjalanannya sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amendemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.⁶⁶

Dalam kelembagaan negara, salah satu tujuan utama amendemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*check and balance*) antarlembaga negara. Hubungan itu ditata sedemikian rupa sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja. Apalagi, *the central goal of a constitution is to create the precondition for well-functioning democratic order*. Dengan penumpukan kekuasaan pada satu institusi negara, kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratik tidak mungkin diwujudkan.

Bentuk nyata dari perubahan mendasar hasil amendemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara menurut UUD 1945 Hasil Amendemen dengan UUD 1945, terutama yang menyangkut lembaga negara, kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.

Berkaitan dengan sistem ketatanegaraan perubahan pertama dan kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD seperti tecermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5).

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, bahwa prinsip anutan paham pemisahan atau

⁶⁶ **Mahkamah Konstitusi**, *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004, h. 3.

pembagian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat memengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan prinsip *checks and balances* antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk dengan fungsi kekuasaan kehakiman, dengan keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan bahkan dengan format dan prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan.⁶⁷

Secara kronologis substansi pengaturan kelembagaan negara dalam perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut; perubahan *pertama* UUD 1945 memuat pengendalian kekuasaan presiden dan tugas serta wewenang Dewan Perwakilan Rakyat [selanjutnya disebut DPR] dan presiden dalam hal pembentukan undang-undang. Perubahan *kedua* UUD 1945 menata ulang keanggotaan, fungsi, hak, maupun cara pengisiannya. Perubahan *ketiga*, membahas ulang kedudukan dan kekuasaan MPR, jabatan presiden yang berkaitan dengan tata cara pemilihan dan pemilihan secara langsung, pembentukan lembaga negara baru meliputi Mahkamah Konstitusi [MK], Dewan Perwakilan Daerah [DPD], dan Komisi Yudisial [KY] serta pengaturan tambahan Badan Periksa Keuangan [BPK]. Dan perubahan *keempat* UUD 1945, meliputi keanggotaan MPR, pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua dan kemungkinan presiden/wakil presiden berhalangan tetap, serta kewenangan presiden.

C. NEGARA HUKUM INDONESIA

Berbicara tentang Negara Hukum Indonesia, maka kita akan melihat bagaimana rumusan tersebut dalam UUD NRI 1945. Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) berbunyi: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Ketentuan tersebut merupakan bentuk penormaan yang berasal dari muatan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan “*Negara Indonesia berdasar atas Hukum (Rechtsstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)*”.⁶⁸ Dengan pemuatan dalam norma UUD 1945, maka konsep Negara Hukum dalam Penjelasan UUD 1945 memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagai norma tertinggi dalam tata hukum nasional negara Indonesia.

Secara terminologis, istilah “negara hukum” pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak merujuk secara khusus pada salah satu konsep utama dalam tradisi hukum Barat, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*. Artinya, isti-

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara ...*, Op. cit., h. 12.

⁶⁸ Pada 1999, di kalangan anggota MPR terdapat kesepakatan dasar berkenaan dengan amandemen UUD 1945, yakni: (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) Mempertahankan Negara Kesatuan RI; (3) Tetap mempertahankan sistem presidensial; (4) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal yang bersifat normatif akan dimasukkan ke dalam Pasal-Pasal (batang tubuh); dan (5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”. Badan Pekerja MPR, *Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945: Bahan Penjelasan BP-MPR dalam Rangka Memasyarakatkan Hasil Sidang Umum MPR 1999 dan Sidang Tahunan MPR 1999*, Sekretariat MPR:2000, hlm. 10-13; Lihat pula kajian **Aidul Fitriadi Azhari**, “*The Essential of the 1945 Constitution and the Agreement of the Amandment of the 1945 Constitution: A Comparison of the Constitutional Amandment*”, *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 3, Juli 2011, h. 305-319.

lah “negara hukum” dalam UUD 1945 merupakan konsep yang relatif “netral” yang membuka ruang tafsir bagi pemahaman baru sesuai dengan paradigma dan realitas negara RI.

Namun secara historis istilah “negara hukum” dalam UUD 1945 tersebut bersumber dari rumusan dalam Penjelasan UUD 1945. Sekalipun agak berbeda dengan istilah “negara berdasar atas hukum” dalam Penjelasan UUD 1945, tetapi istilah “negara hukum” dalam Penjelasan UUD 1945 jelas mengacu pada konsep *Rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental. Oleh karena itu, secara historis istilah “negara hukum” dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 juga merujuk pada konsep *Rechtsstaat*, dan bukan merujuk pada konsep *Rule of Law*. Rujukan pada konsep *Rechtsstaat* tersebut sudah tentu memiliki konsekuensi yang berbeda dibandingkan bila merujuk pada konsep *Rule of Law*. Bagaimanapun kedua konsep tersebut bukan merupakan konsep yang arbitrer, melainkan terkait dengan tradisi hukum tertentu yang memiliki latar historis dan sosial-budaya masyarakat tertentu yang berbeda dengan Indonesia. Konsekuensinya, manakala diadopsi dalam sistem hukum nasional Indonesia mengandung beberapa implikasi yang diperlukan oleh konsep tersebut untuk dapat beroperasi secara efektif.

Pada sisi lain, para pendiri negara telah memilih suatu paradigma bernegara yang tidak hanya mengacu pada tradisi hukum Barat, melainkan juga berakar pada tradisi asli bangsa Indonesia. Paradigma bernegara itu dirumuskan dengan memadukan secara paripurna 5 (lima) prinsip bernegara, yakni Ketuhanan (*theisme*), kemanusiaan (*humanisme*), kebangsaan (*nasionalisme*), kerakyatan (demokrasi), dan keadilan sosial (*sosialisme*) ke dalam suatu konsep *Pancasila*. Kelima prinsip Pancasila itu mengandung nilai universal, tetapi juga memiliki basis partikularitas pada tradisi bangsa Indonesia. Dimensi universalitas dan partikularitas itu menyebabkan adanya ketegangan konseptual dalam Pancasila yang menunjukkan bahwa para pendiri negara Indonesia hendak mendirikan negara-bangsa berciri modern, tetapi tetap berbasis pada tradisi bangsa Indonesia. Demikian pula halnya, para pendiri negara mengadopsi konsep negara hukum dari konsep *Rechtsstaat* pada tradisi hukum Eropa Kontinental, tetapi berupaya untuk memberi muatan substantif yang berbasis pada tradisi bangsa Indonesia sehingga pada akhirnya dapat dihasilkan suatu konsep Negara Hukum Indonesia.

Untuk memberikan wacana yang lebih luas dan komprehensif berikut disajikan paparan mengenai konsep negara hukum, mulai dari istilah, konsepsi dan konsep negara hukum Indonesia.

1. Istilah dan Pengertian Negara Hukum

Istilah negara hukum pada dasarnya merupakan istilah keilmuan yang menunjuk ke suatu pengalaman sejarah dan perkembangan peradaban masyarakat Eropa Barat.⁶⁹ Istilah negara hukum dalam konteks Eropa lebih dikenal dengan istilah

⁶⁹ Sutandyo Wignjosoebroto, 2012, “Negara Hukum dan Permasalahan Akses Keadilan di Negeri-Ne-

“*rechtsstaat*”. Istilah tersebut diperkenalkan sejak abad XIX, meskipun pemikiran tentang hal itu sudah lama ada.⁷⁰ Istilah “*rechtsstaat*” banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law*, yaitu sistem hukum yang menitikberatkan pada administrasi. Istilah negara hukum sendiri dalam sistem *Anglo Saxon* disebut dengan istilah *Rule of Law*, yang dalam bahasa Inggris disebut juga dengan *the lawstate* atau *the (supreme) state of law*, yang berarti status hukum yang tertinggi dan berkekuatan atau *ruling*.⁷¹ Negara-negara *Anglo Saxon* merupakan negara yang menganut sistem hukum *common law*, yaitu sistem hukum yang menitikberatkan pada aktivitas yudisial.

Istilah “Negara Hukum” dalam kepustakaan Indonesia hampir dipadankan dengan istilah-istilah asing antara lain “*rechtsstaat*”, “*etat de droit*” “*The state according to law*”, “*Legal state*” dan “*The rule of law*”. Selain kedua istilah tersebut mengemukakan dikenal juga istilah “*The principle of socialist legality*” yang lahir dari ideologi sosialis/komunis.⁷²

Konsep negara hukum sosialis, bahwa hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme, artinya legalitas hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Konsep ini sulit untuk dapat dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal, tetapi dimungkinkan dari segi kepentingan negara-negara sosialis/komunis itu sendiri, yang mereka pandang sesuai dengan doktrin komunisme/sosialisme. Yang terpenting dari konsep negara ini adalah realisasi sosialisme ketimbang hak-hak perorangan.

Ciri-ciri secara umum negara hukum sosialis, adalah: (1) bersumber dari rasio manusia, (2) komunis, (3) ateis, (4) totaliter, dan (5) kebebasan beragama yang semu dan kebebasan propaganda anti-agama.

2. Konsepsi Negara Hukum

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.⁷³ Selain itu pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri⁷⁴ dan pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang

geri Berkembang Pasca-Kolonial”, *Makalah* Disampaikan pada Konferensi dan Dialog Nasional Negara Hukum Indonesia, Kemana akan Melangkah, Jakarta, 9 Oktober 2012, h. 72.

⁷⁰ Philipus M. Hadjon, 1989, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, h. 72.

⁷¹ Sutandyo Wignjosoebroto, *Op. cit.*, h. 1.

⁷² Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 85.

⁷³ S. F. Marbun, “Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4 – 1997, h. 9.

⁷⁴ Malian, S. 2001. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, h. 25.

multi-perspektif dan selalu aktual.⁷⁵ Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 SM.⁷⁶ Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno. Menurut **Jimly Asshiddiqie** gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani Kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.⁷⁷

Pada masa Yunani Kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf besar Yunani Kuno seperti Plato (429-347 SM)⁷⁸ dan Aristoteles (384-322 SM).⁷⁹ Dalam bukunya *Politikos* yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, Plato (429-347 SM) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada 2 (dua) macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.⁸⁰ Selanjutnya berkaitan dengan pemikiran negara hukum Plato dikenal dengan konsepnya, bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*.⁸¹

Konsep negara hukum menurut **Aristoteles** (384-322 SM) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dan bagi Aristoteles (384-322 SM) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.⁸² Ide tentang negara hukum tersebut kemudian populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.⁸³

⁷⁵ **Thohari, A. A.** 2004. "Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 48.

⁷⁶ **Schmid, J.J. von.** 1988. *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: Pembangunan, h. 4.

⁷⁷ **Jimly Asshiddiqie**, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, h. 11.

⁷⁸ **Plato** (429-347 SM) adalah murid **Socrates** (469-399 SM), ia dilahirkan pada tanggal 29 Mei 429 s.M di Athena. Plato banyak menghasilkan karya dalam bidang Filsafat, Politik dan Hukum. Diantar karyanya yang termasyur adalah *Politea* (tentang negara), *Politicos* (tentang Ahli Negara) dan *Nomoi* (tentang UU).

⁷⁹ **Aristoteles** (384-322 s.M) berasal dari Stageira. Ia adalah murid **Plato** (429-347 s.M). **Aristoteles** banyak menghasilkan karya dalam bidang Filsafat, Logika, Politik, dan Hukum. Karyanya yang termasyur dalam bidang Filsafat Hukum adalah *Ethica dan Politica*.

⁸⁰ **Kusumohamidjojo, B.**, 2004, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban yang Adil*. Jakarta: Grasindo, h. 36-37.

⁸¹ **Azhary, M. T.**, 1992, *Negara Hukum: Suatu Study tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, h. 66.

⁸² **Kusnardi, M., dan Ibrahim, H.** 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, h. 153.

⁸³ Pada masa Abad Pertengahan pemikiran tentang Negara Hukum tersebut lahir sebagai perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Menurut **Paul Scholten** dalam bukunya *Verzamel Geschriften*, deel I, tahun 1949, hlm. 383, dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat*, istilah Negara Hukum itu berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang Negara Hukum itu tumbuh di Eropa sudah hidup dalam abad

Konsep negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam 2 (dua) sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental dengan istilah *Rechtsstaat* dan sistem Anglo-Saxon dengan istilah *Rule of Law*.⁸⁴

Konsep negara hukum Eropa Kontinental *Rechtsstaat* dipelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Menurut *Stahl* konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok: 1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2) negara didasarkan pada teori trias politica; 3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bertuur*); dan 4) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).⁸⁵

Adapun Konsep negara hukum Anglo-Saxon *Rule of Law* dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolok ukur: 1) supremasi hukum (*supremacy of law*); 2) persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*); 3) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).

a. Konsep Negara Hukum Rechtsstaat

Istilah negara hukum "*rechtsstaat*" dikenal dalam sistem hukum Eropa Kontinental. *Rechtsstaat* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental Romawi-Jerman yang disebut *Civil Law* atau *modern Romawi Law*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum ini adalah melakukan pembagian dasar ke dalam hukum perdata dan hukum publik. Selain itu menurut **M. Mahfud, M.D.**, bahwa konsep hukum *rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*.⁸⁶

Ide tentang *rechtsstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominasi oleh absolutisme raja,⁸⁷ sehingga sifatnya revolusioner.⁸⁸ Paham *rechtsstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl.⁸⁹

tujuh belas. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution* 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right* 1689 (*Great Britain*), yang berisi hak dan kebebasan daripada kawula negara serta peraturan pengganti raja di Inggris. Lihat **Notohamidjojo, O.** 1970. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, h. 21.

⁸⁴ *Rule of Law* ini berkembang di Negara-negara Anglo-Saxon, seperti Amerika Serikat, Inggris, dan negara-negara bekas jajahan Inggris yang sekarang masuk dalam istilah negara persemakmuran (*commonwelt*), semisal Malaysia, India, Hongkong, dan lainnya.

⁸⁵ Selanjutnya konsep *Stahl* ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang.

⁸⁶ **Muhammad Mahfud, M. D.** 2012. "Cita Hukum Pancasila dan Konsepsi Negara Hukum Indonesia", *Makalah* Disampaikan pada Konferensi dan Dialog Nasional Negara Hukum Indonesia, Kemana akan Melangkah, Jakarta, 9 Oktober 2012, h. 4.

⁸⁷ **Wahjono, P.**, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co., h. 30.

⁸⁸ **Hadjon, P. M.** 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, h. 72.

⁸⁹ **Miriam Budiardjo**, 1998, *Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, h. 57.

Konsepsi negara hukum menurut **Immanuel Kant** dalam bukunya *Methaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*.⁹⁰ **Friedrich Julius Stahl** (sarjana Jerman) dalam karyanya; *Staat and Rechtslehre II*, 1878 hlm. 137, mengalimatkan pengertian negara hukum sebagai berikut:

Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian negara hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi daripada negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya.⁹¹

Lebih lanjut **Friedrich Julius Stahl** mengemukakan 4 (empat) unsur *rechtssstaats* dalam arti klasik, yaitu:

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*).
3. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁹²

Paul Scholten, salah seorang yuris (ahli hukum) yang terbesar dalam abad kedua puluh di Nederland, menulis karangan tentang negara hukum.⁹³ Paul Scholten menyebut 2 (dua) ciri daripada negara hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama daripada negara hukum ialah: "*er is recht tegenover den staat*", artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi 2 (dua) segi:

1. Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada dasarnya terletak di luar wewenang negara;
2. Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum.

⁹⁰ M. Thahir Azhary, 1992, *Op. cit.*, h. 73-74.

⁹¹ Notohamidjojo, O., 1970, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, h. 24.

⁹² Miriam Budiardjo, 1998, *Op. cit.*, h. 57-58. Lihat juga Oemar Seno Adji dalam M. Mahfud, M.D., *Op. cit.*, h. 4.

⁹³ Pendapat **Paul Scholten** tentang negara hukum yang terkenal yang di tulis dalam *Verzamelde Geschriften deel I* berjudul *Over den Rechtsstaats* terbit tahun 1935 di h. 382-394.

Ciri yang kedua daripada negara hukum menurut Paul Scholten berbunyi; *er is scheiding van machten*, artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.⁹⁴ Selanjutnya **Von Munch** berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya:

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Keterikatan semua organ negara pada Undang-Undang Dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum.
4. Aturan dasar tentang peroporsionalitas (*Verhältnismässigkeit*).
5. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum.
6. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan.
7. Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.⁹⁵

Dalam perjalanan waktu, konsep *rechtsstaat* telah mengalami perkembangan dari konsep klasik atau yang biasa disebut “*klassiek liberale en democratische rechtsstaat*”⁹⁶ yang sering disingkat saja dengan “*democratische rechtsstaat*” ke konsep modern yang lazimnya disebut (terutama di Belanda) dengan “*sociale rechtsstaat*”⁹⁷ atau juga disebut “*sociale – democratische rechtsstaat*”.⁹⁸

b. Konsep Negara Hukum Rule of Law

Paham *the rule of law* banyak dikembangkan di negara-negara dengan tradisi Anglo Saxon bertumpu pada sistem hukum *Common law*.⁹⁹ Menurut **M. Mahfud M.D.**, konsep hukum *the rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law* yang memberi kebebasan kepada hakim untuk menciptakan hukum demi keadilan.¹⁰⁰ Paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*.

A. V. Dicey memaparkan 3 (tiga) arti (*three meaning*) dari *rule of law*. Pertama, supremasi absolut atau predominasian dari “*regular law*” untuk menentang penga-

⁹⁴ Notohamidjojo, 1970, *Op. cit.*, h. 25.

⁹⁵ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebiasaan (Hukum Tata Negara)*, Jakarta: Universitas Indonesia, h. 312.

⁹⁶ Prinsip liberal bertumpu atas ‘*liberty*’ (*vrijheid*) sedangkan prinsip demokrasi bertumpu pada ‘*equality*’ (*gelijkheid*). Atas dasar *liberty* merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak bebas semua yang lain. Dari sini melahirkan prinsip *freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and authority*. Adapun konsep *equality* mengandung makna abstrak dan formal dan dari sini melahirkan prinsip ‘*one man – one vote*’.

⁹⁷ *Sociale rechtsstaat* merupakan varian dari ‘*liberale en democratische rechtsstaat*’. Prinsip ini melahirkan beberapa konsepsi antara lain: (1) interpretasi terhadap hak-hak klasik dan munculnya dominasi hak-hak sosial; (2) konsepsi baru tentang kekuasaan politik dalam hubungannya dengan kekuasaan ekonomi; (3) konsepsi baru tentang makna kepentingan umum, karakter baru dari ‘*wet*’ dan ‘*wetgeving*’.

⁹⁸ Philipus M. Hadjon, 1987, *Op. cit.*, h. 74.

⁹⁹ *Ibid.*, h. 72.

¹⁰⁰ M. Mahfud M.D., *Op. cit.*, h. 4.

ruh dari “*arbitrary power*” dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau “*discretionary authority*” yang luas dari pemerintah. *Kedua*, persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada “*ordinary court*”, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, tidak peduli apakah mereka berkedudukan sebagai pejabat maupun warga negara biasa. *Ketiga*, konstitusi adalah hasil dari “*the ordinary law of the land*”, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditetapkan oleh peradilan. Sehingga prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi *Crown* dan pejabat-pejabatnya.¹⁰¹

3. Konsep Negara Hukum Indonesia

Pemikiran tentang negara hukum ini muncul, karena pada awalnya konsep suatu negara dalam pandangan masyarakat sangat sederhana, di mana tugas dan fungsi negara hanya sebagai “penjaga malam (*nachtwachtes staat*)” saja. Konsep negara sebagai penjaga malam ini, artinya pemerintah (negara) hanya menjadi pelaksana segala keinginan rakyat. Dalam perkembangannya pemerintah (negara) tidak hanya berperan sebagai penjaga malam saja, akan tetapi juga harus ikut campur tangan dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Kondisi yang diinginkan ini sebagaimana dikenal sebagai suatu konsep negara modern atau *welfare state*. Untuk hal tersebut perlu ada suatu pengaturan yang menjadi dasar/landasan berpijak, yaitu suatu aturan (hukum) yang jelas dan tegas dalam hidup bernegara.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka negara hukum hakikatnya adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali, yaitu bahwa negara memolakan kehidupannya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Kekuasaan negara di dalamnya, harus tunduk pada “aturan main”.

Prinsip dasar negara hukum dibangun atas empat syarat, yaitu: *Pertama*, negara dibangun berdasarkan atas konstitusi. *Kedua*, transparansi dan akuntabilitas publik atas setiap kebijakan negara. *Ketiga*, jaminan kekuasaan kehakiman yang bebas dan independen. *Keempat*, perlindungan atas hak asasi manusia.

Bagaimana dengan konsep negara hukum di Indonesia? Mengikuti pendapat **Garry F. Bell** dalam bukunya *The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy Good Intentions, Confusing Laws* seperti dikutip **Denny Indrayana**, sebagai terminologi negara hukum (*a nation of law*) dalam konteks hukum Indonesia lebih mendekati konsep hukum kontinental (*rechtsstaat*) dibandingkan konsep *rule of law* di negara-negara Anglo-Saxon.¹⁰² Berbeda dengan Bell, **R.M. Ananda B. Kusuma**, melihat bahwa Republik Indonesia menganut asas *Rechtsstaat* Kontinental

¹⁰¹ Philipus M. Hadjon, 1982, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurs-handeling)*. Surabaya: Djumali, h. 80.

¹⁰² Denny Indrayana, 2004. “Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi”, *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1, No. 1, Juli 2004, h. 106.

dan asas *Rule of law*.¹⁰³

Menyikapi berbagai pendapat tersebut, penulis tidak bertujuan mencari perbedaan pandangan di antaranya, karena secara prinsipiel keduanya ada persamaan, sebagaimana dikatakan **N.W. Barber** posisi untuk tidak terlalu membedakan konsep *rechtsstaat* dan konsep *rule of law*, antara lain karena persamaan mendasar di antara keduanya. Dalam hal ini **Barber** mengungkapkan:

Conceptions of Rechtsstaat resemble conceptions of the rule of law: both concepts provide similar answers to similar questions. The starting point for each is an investigation of what it means for a person to be governed by law, as opposed to being subject to the dictates of the powerful.¹⁰⁴

Indonesia secara formil sudah sejak tahun 1945 (UUD 1945 pra-amendemen) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum terbukti dalam Penjelasan UUD 1945 pernah tegas dinyatakan, "*Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka*." Konsep negara hukum Indonesia dipertegas UUD 1945 hasil amendemen dalam Pasal 1 ayat 3 yang menetapkan: "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*".

Memperhatikan rumusan konsep negara hukum Indonesia **Ismail Suny**, mencatat empat syarat negara hukum secara formil yang menjadi kewajiban kita untuk melaksanakannya dalam Republik Indonesia: 1) hak asasi manusia; 2) pembagian kekuasaan; 3) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan 4) peradilan administrasi.¹⁰⁵

Berdasarkan beberapa rumusan konsep tersebut, secara umum unsur-unsur yang berlaku umum bagi setiap negara hukum, sebagai berikut:

1. Adanya suatu sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.

¹⁰³ Pandangan ini dipertegas umpamanya, *supremacy of law* sebagaimana termaktub pada kunci pokok (I): 1) *equality before the law*, tecermin di UUD 1945 Pasal 27 ayat (1); dan 2) *Constitution Based on Human Rights* tecermin pada Sistem Konstitusional yang memuat HAM (Pasal 27 ayat (2); Bab XA, Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 34). Lihat **R.M. Ananda B. Kusuma**, 2004. "Sistem Pemerintahan Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 146.

¹⁰⁴ *Ibid.*, h. 102.

¹⁰⁵ **Ismail Suny**, 2004, "Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca-Amendemen UUD 1945", *Kertas Kerja*, Seminar tentang Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945 diselenggarakan oleh Badan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan FH Unair dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM RI Provinsi Jawa Timur di Surabaya, tanggal 9-10 Juni 2004, h. 5-6.

6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.¹⁰⁶

Unsur-unsur negara hukum ini biasanya terdapat dalam konstitusi. Oleh karena itu, keberadaan konstitusi dalam suatu negara hukum merupakan kemestian. Menurut **Sri Soemantri**, tidak ada satu negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Oleh sebab itu, pada dasarnya dalam konsep tentang negara hukum tersebut ada dua substansi dasar, yaitu: 1) adanya paham konstitusi; dan 2) sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat.¹⁰⁷

Apabila kita meneliti UUD 1945, kita akan menemukan unsur-unsur negara hukum tersebut di dalamnya, yaitu sebagai berikut; *pertama*, prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2), *kedua*, pemerintahan berdasarkan konstitusi (penjelasan UUD 1945), *ketiga*, jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Pasal 27, 28, 28A s.d 28I, 29, 31), *keempat*, pembagian kekuasaan (Pasal 2, 4, 16, 19), *kelima*, pengawasan peradilan (Pasal 24), *keenam*, partisipasi warga negara (Pasal 28), *ketujuh*, sistem perekonomian (Pasal 33).

Esensi dari negara hukum yang berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia. Oleh karena itu, isi dari setiap konstitusi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut, negara merupakan organisasi kekuasaan berdasarkan kedaulatan rakyat, agar kekuasaan ini tidak liar maka perlu dikendalikan dengan cara disusun, dibagi dan dibatasi, serta diawasi baik oleh lembaga pengawasan yang mandiri dan merdeka maupun oleh warga masyarakat, sehingga tidak terjadi pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia. Seandainya unsur jaminan terhadap hak-hak asasi manusia ini ditiadakan dari konstitusi, maka penyusunan, pembagian, pembatasan, dan pengawasan kekuasaan negara tidak diperlukan karena tidak ada lagi yang perlu dijamin dan dilindungi.

Karena esensi dari setiap konstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, maka menuntut adanya kesamaan setiap manusia di depan hukum. Tiadanya kesamaan akan menyebabkan satu pihak merasa lebih tinggi dari pihak lainnya, sehingga akan mengarah pada terjadinya penguasaan pihak yang lebih tinggi kepada yang rendah. Situasi demikian merupakan bentuk awal dari anarki yang menyebabkan terlanggarnya hak-hak manusia, dan ini berarti redaksi perlindungan terhadap

¹⁰⁶ **Iskatrinah**. 2010. "Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik", <http://dinulislami.blogspot.com/pelaksanaan-fungsi-hukum-administrasi-negara-dalam-mewujudkan-pemerintahan-yang-baik.html>, diakses 12 Maret 2010.

¹⁰⁷ **Sri Soemantri**, 2004. "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca-Perubahan UUD 1945". *Makalah* Disampaikan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Depkimham bekerja sama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jawa Timur pada tanggal 9-10 Juni 2004.

hak-hak asasi manusia yang terdapat dalam setiap konstitusi menjadi tidak berarti atau kehilangan makna.

Adanya kesamaan antarmanusia dalam suatu negara akan memungkinkan lahirnya partisipasi aktif dari setiap orang. Partisipasi ini penting dalam suatu negara yang memiliki konstitusi, agar isi dari konstitusi sebagai hukum dasar ini merupakan kristalisasi dari keinginan-keinginan dan kehendak dari sebagian besar masyarakat, kalau tidak dapat dikatakan semua masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam suatu negara ini merupakan esensi dari demokrasi.

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum secara tegas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945; "*Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat)*". Indikasi bahwa Indonesia menganut konsepsi *welfare state* terdapat pada kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara, sebagaimana yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu; "*Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia*". Tujuan-tujuan ini diupayakan perwujudannya melalui pembangunan yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam program jangka pendek, menengah, dan panjang.

Idealitas negara berdasarkan hukum ini pada tataran implementasi memiliki karakteristik yang beragam, sesuai dengan muatan lokal, falsafah bangsa, ideologi negara, dan latar belakang historis masing-masing negara. Oleh karena itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo-Saxon (*rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.

Menurut **Philipus M. Hadjon** (1987), karakteristik negara hukum Pancasila tampak pada unsur-unsur yang ada dalam negara Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.¹⁰⁸

Berdasarkan penelitian **M. Tahir Azhary** (1992), negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara.
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Kebebasan beragama dalam arti positif.
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang.

¹⁰⁸ Philipus M. Hadjon, 1987, *Op. cit.*, h. 90.

5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.¹⁰⁹

Meskipun antara hasil penelitian Philipus M. Hadjon dan M. Tahir Azhary terdapat perbedaan, karena terdapat titik pandang yang berbeda. M. Tahir Azhary melihatnya dari titik pandang hubungan antara agama dengan negara, sedangkan Philipus M. Hadjon memandangnya dari aspek perlindungan hukum bagi rakyat. Namun sesungguhnya unsur-unsur yang dikemukakan oleh kedua pakar hukum ini terdapat dalam negara hukum Indonesia. Artinya unsur-unsur yang dikemukakan ini saling melengkapi.

Berdasarkan paparan di atas, ada perbedaan mendasar antara konsep bangunan negara hukum lain dengan negara hukum Indonesia. Bangunan negara hukum Indonesia berpijak pada landasan dasar falsafah negara yaitu Pancasila. Artinya bahwa cita-cita hukum yang dibangun dalam berbangsa dan bernegara di Indonesia pada hakikatnya adalah bersumber pada nilai-nilai luhur Pancasila.

¹⁰⁹ M. Tahir Azhary, 1992, *Op. cit.*, h. 70.

Bab 4

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. KEBERADAAN LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen merupakan unsur yang sangat fundamental dalam sistem pemerintahan demokrasi, di samping unsur-unsur lainnya, seperti; sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat, dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.¹

Pada sistem pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, maka keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam rangka penyelenggaraan sistem pemerintahan demokratis tersebut. Lembaga perwakilan merupakan pelaksana kekuasaan negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat. Umumnya fungsi yang harus ada dari lembaga perwakilan tersebut yang terpenting adalah fungsi legislasi (perundang-undangan), di samping fungsi lainnya, seperti fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Secara teoretis, lembaga perwakilan rakyat merupakan institusi yang memiliki legitimasi yang paling kuat dalam pembentukan undang-undang yang akan mengikat warga negara, termasuk dalam rangka melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.

Lembaga perwakilan, sering kali dihubungkan pada tiga fungsi utama. *Pertama*, fungsi pengaturan atau legislasi; *Kedua*, fungsi pengawasan atau kontrol; dan *Ketiga*, fungsi partisipatif atau representasi. Lalu juga ditambahkan dengan dua fungsi yang juga ada saat ini, yaitu fungsi anggaran dan rekrutmen politik. Karenanya, wacana dikitaran lembaga perwakilan atau parlemen dengan berbagai modelnya juga banyak

¹ **Saldi Isra dan Zaenal Arifin Mochtar**, 2007, "Menelisik Model Kamar Parlemen, Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia", *Media Hukum*, Vol. 14, No. 2, Desember 2007, h. 1.

berkembang melalui kesemua fungsi-fungsi tersebut.²

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), lembaga perwakilan rakyat pada tingkat pusat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar.³ Sebelum perubahan UUD 1945 lembaga perwakilan rakyat terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan setelah perubahan menjadi tiga lembaga; yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di samping itu, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945 dikenal juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun DPRD Kabupaten dan Kota.

Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perwakilan dalam MPR terdiri dari tiga pilar perwakilan yaitu perwakilan politik (*political representation*), yaitu para anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum, perwakilan fungsional (*functional representation*), yang terdiri dari para utusan golongan dan perwakilan kedaerahan (*regional representation*), yaitu para utusan daerah. Karena itu, MPR diartikulasikan sebagai representasi dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak sama dengan yang dikenal di berbagai negara yang biasanya merupakan lembaga pembentuk undang-undang, akan tetapi hanya terbatas sebagai pembentuk UUD termasuk melakukan perubahan yaitu sebagai lembaga konstituante.⁴ Adapun lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang itu dalam ketatanegaraan Indonesia adalah DPR (walaupun tidak sepenuhnya karena dilakukan bersama presiden).

Perubahan yang terjadi tidak saja pada jumlah lembaga perwakilan rakyat akan tetapi lebih jauh dari itu, yaitu perubahan pada susunan dan kedudukannya, kewenangannya serta mekanisme pengisian jabatannya. Perubahan ini membawa implikasi yang sangat luas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya dalam ketatanegaraan Indonesia, maupun bagi perkembangan negara demokrasi modern. Walaupun sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, ketiga lembaga tersebut memiliki fungsi yang berbeda serta keterwakilan (representasi) yang berbeda pula.

Pengorganisasian badan perwakilan secara umum terbagi atas dua yaitu sistem satu majelis (*House of Representatives* atau *Lower House*) sistem ini dikenal dengan

² *Ibid.*, h. 4.

³ Perubahan ini dilakukan MPR dengan tujuan: *Pertama*, menyempurnakan ketentuan fundamental ketatanegaraan Indonesia sebagai pedoman utama dalam mengisi tuntutan reformasi dan memandu arah perjalanan bangsa dan negara pada masa kini dan yang akan datang. *Kedua*, untuk meneguhkan arah perjalanan bangsa dan negara Indonesia agar tetap mengacu pada cita-cita negara sebagaimana terwujud dalam Pembukaan UUD 1945. M. Hidayat Nur Wahid, 2009, "Tugas, Wewenang, dan Peran MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945", *Jurnal Majelis* Vol. 1, No. 1, Agustus, 2009.

⁴ Hamdan Zoelva, "Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia", *artikel* dalam <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sistem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/> diakses 3 Januari 2017.

sistem unicameral, ada juga negara yang memakai sistem dua majelis (*Upper House* atau *Senate*) yang lebih dikenal dengan sebutan sistem bicameral. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh **John A. Jacobson**, bahwa secara umum, struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat atau kekuasaan legislatif terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).⁵

Para penganut sistem satu majelis mengatakan sistem satu kamar mencerminkan mayoritas dari kehendak rakyat karena dipilih langsung oleh masyarakat dan sesuai dengan konsep demokrasi. Di sisi lain para penganut sistem dua majelis beranggapan bahwa sistem satu majelis perlu dibatasi, karena mempunyai peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan. Dalam sistem dua majelis, *Senat* sedikit banyak dapat menetralkan penyalahgunaan kekuasaan tersebut dan sistem dua majelis juga memberi kesempatan kepada Negara bagian untuk mengajukan kepentingan-kepentingan negaranya.⁶

Meski demikian praktik unikameral dan bikameral menurut **Bagir Manan**, tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.⁷ Kedua bentuk itu baik unikameral dan bikameral merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.⁸

Jika meninjau sejarah, bahwa sistem perwakilan rakyat telah dikenal dan berkembang sejak masa Yunani sebelum Masehi dan terus berkembang hingga sekarang ini. Pada masa Yunani, organisasi negara Kota Yunani SM pada umumnya terdiri dari seorang raja atau penguasa sebagai kepala pemerintah, sebuah dewan penasihat penguasa, dan sebuah permusyawaratan rakyat. Di negara kota Sparta dewan penasihat itu dinamakan *Gerousia* dan badan permusyawaratan rakyat/*polis* disebut *Apella* yang di Athena disebut *Ekklesia*. Secara formal setiap warga negara kota Athena adalah anggota *Ekklesia* (artinya mereka yang dipanggil) atau lengkapnya *Ekklesia tou dimou* (permusyawaratan polis). Setiap anggota *Ekklesia* berhak untuk didengar, serta ikut dalam pemungutan suara. Masalah yang dibicarakan mencakup semua masalah yang terkait dengan kehidupan rakyat, misalnya pengalokasian dana untuk bangunan umum, tempat-tempat ibadat, patung-patung, jalan jalan, kapal-kapal, masalah perang dan damai, perjanjian dengan negara lain, pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum, dan juga masalah pemilihan para pejabat, pengawasan dan penghukuman mereka, dan lain-lain.⁹

Kerajaan Romawi mengambil alih organisasi kenegaraan dari Yunani itu. Pendiri negara kota Roma, Romulus, memilih seratus orang dari para kepala keluarga dari pengikutnya yang dinamakan *Patres* dan keturunannya disebut *Patriciers* (kaum

⁵ **Saldi Isra**, 2004, "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 116.

⁶ **Mariam Budiardjo**, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 319.

⁷ **Bagir Manan**, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, h. 37.

⁸ **Bivitri Susanti, dkk.**, tth., *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, h. 27.

⁹ **A.S.S Tambunan**, 2001, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Jakarta: Paporis Publishers, h. 36.

ningrat), untuk menjadi dewan penasihat yang dinamakan *Senes* yang kemudian dinamakan *Senat*. Di samping *Senes*, masih ada dewan penasihat lain yang dinamakan *Comitia*, yang terdiri dari tiga jenis yaitu *comitia*, *concilia*, dan *contiones*. Dari ketiga jenis *Comitia* ini *Comitia*-lah yang terpenting, karena putusan-putusan *Comitia* juga mempunyai kekuatan sebagai undang-undang dan dinamakan *lex. Comitia* dalam sejarah Romawi kemudian berturut-turut dinamakan *Comitia Curiata*, *Comitia Centuriata*, dan *Comitia Tributa*.¹⁰

Sebelum tahun 500 SM, *Senat* bersama *Comitia Curiata*, memilih raja, mempertimbangkan hal-hal yang akan diajukan kepada raja, serta melakukan tugas-tugas keagamaan dan yudisial tertentu. Kemudian timbul badan-badan lain, yaitu *Concilium Plebis* (perwakilan golongan rakyat biasa) dan *Comitia Centuriata* (perwakilan “komandan satuan-seratus orang”) yang ikut serta dalam pembentukan undang-undang. Sampai sebelum tahun 287 SM, semua putusan kedua badan tadi memerlukan pengesahan *Senat*, sedangkan setelah itu, semua putusan *plebs* sepenuhnya mempunyai kekuatan undang-undang.¹¹

Pada masa pemerintahan Islam, khususnya setelah meninggalnya Nabi Muhammad SAW yaitu sejak masa Khalifah Umar ibn Khattab dikenal *Asy-Asyura* atau *Ahl Halli Wal Aqdi*, yaitu musyawarah beberapa sahabat senior untuk menentukan kebijakan negara dan untuk mengangkat khalifah, walaupun dalam bentuk yang belum terlembagakan secara tersendiri.¹² Sebelum masa Islam, di Kota Mekkah telah dikenal apa yang disebut *Darun Nadwah*, yaitu perwakilan tokoh-tokoh masyarakat di Kota Mekkah untuk merumuskan masalah negara dan kemasyarakatan.¹³ Pembentukan lembaga Majelis *Asy Syura* atau *Ahl Halli Wal Aqdi* yang pertama sekali dalam sejarah Islam yaitu pada masa pemerintah *Bani Umayyah II* di Spanyol yaitu pada masa Khalifah Al Hakam II (961-976 M). Pada saat itu anggota dari *Ahl Halli Wal Aqdi* terdiri dari pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat, dan yang bertindak sebagai ketua adalah langsung oleh *Khalifah*. Kedudukan anggota *Majelis Asy Syura* ini adalah setingkat dengan pemerintah. Lembaga ini melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan negara.¹⁴

Pada awal kerajaan-kerajaan *Anglo Saxon*—yang paling terkenal adalah Raja Kent dan Wessex—raja hanya mengumumkan undang-undangnya dengan persetujuan *Witans* (permusyawaratan orang-orang besar, orang awam, kaum rohaniawan dan golongan-golongan). Dari lembaga *Witans* inilah kemudian berkembang dewan/badan penasihat bagi raja yang dikenal dengan *curiae regis*, *concilia* dan kemudian *magna concilia*. Para anggota dewan ini dilibatkan dalam masalah-masalah ne-

¹⁰ *Ibid.*, h. 36-37.

¹¹ *Ibid.*

¹² Muhammad Iqbal, 2001, *Fiqh Siyarah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, h. 138.

¹³ A. Fuad Said, 2001, *Ketatanegaraan Menurut Islam*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, h. 89.

¹⁴ Muhammad Iqbal., 2001, *Fiqh Siyarah ...*, *Op. cit.*, h. 142.

gara dengan maksud agar mereka terlibat juga dalam pelaksanaan putusan-putusan raja.¹⁵

Di Inggris pada awalnya badan ini dinamai *magnum concilium*, yang merupakan lembaga feodal yang terdiri dari kaum ningrat dan rohaniawan, yaitu suatu lembaga yang memberikan legitimasi bagi raja untuk memungut pajak kalau kas raja kosong. Karena hal ini terlalu sering dilakukan oleh raja maka pada 15 Juni 1215, para bangsawan dan rohaniawan memaksa raja untuk menandatangani *Magna Charta*, yaitu suatu piagam yang mengandung prinsip bahwa raja terikat kepada hukum dan rakyat mempunyai hak untuk menciptakan mekanisme agar raja mematuhi, kalau perlu melalui pemberontakan.¹⁶ Pada tahun 1254, keanggotaan *magnum concilium* mulai diperluas dengan ditambah wakil-wakil rakyat biasa (*the commoners*) dari distrik-distrik (*countes*) dan kota-kota. Badan inilah yang kemudian berkembang menjadi parlemen di Inggris. Badan ini menyetujui permintaan raja akan tetapi setelah mereka mengeluarkan keluhan dan *uneg-uneg*, dan inilah yang menjadi fungsi pertama dari parlemen.¹⁷

Karena terjadi perebutan kekuasaan antara raja dan parlemen yang selalu muncul selama lebih kurang 4 abad di Inggris hingga terjadi perang saudara selama 1640-1648 menyebabkan dihapuskannya jabatan raja. Tampuk kekuasaan dipegang oleh parlemen yang kemudian menimbulkan sistem diktator. Walaupun kemudian tampuk kekuasaan dipegang kembali oleh raja, namun parlemen telah berhasil mengeluarkan beberapa keputusan penting yang membatasi kekuasaan raja antara lain *Habeas Corpus Act* (1679) yang mencegah penangkapan/penahanan seseorang secara sewenang-weanng oleh penguasa. Kemudian pada tahun 1689 keluar *Bill of Rights* yang menutup kemungkinan peniadaan atau pengurangan kekuasaan parlemen oleh raja. Raja tidak mungkin lagi menarik pajak dari rakyat tanpa persetujuan parlemen dan raja tidak diperkenankan lagi menerbitkan peraturan-peraturan kecuali dalam rangka pelaksanaan undang-undang buatan parlemen. Pada tingkat terjadilah perbedaan antara kekuasaan membentuk undang-undang dan kekuasaan pemerintahan.¹⁸

Sejak abad ke-14, para anggota parlemen Inggris secara lambat laun memisahkan diri ke dalam dua kelompok, yaitu kaum rohaniawan dan ningrat (*the lords spiritual an temporal*) di satu pihak dan sisanya yaitu para wakil dari kota dan pedesaan di lain pihak. Mengingat perbedaan sosial antara dua kelompok itu dianggap alamiah, terbagilah parlemen Inggris dalam dua kamar yaitu kamar pertama *The House of Lords* dan kamar kedua *The House of Commons*. Kamar pertama ditempati oleh para anggota yang diangkat seumur hidup yaitu para kepala gereja dan kaum ningrat bahkan anggota dari kaum ningrat bisa diwariskan kepada keturunannya sepanjang masih memiliki keturunan laki-laki, sedangkan kamar yang kedua diisi oleh

¹⁵ A.S.S. Tambunan, 2001, Hukum Tata Negara ..., *Op. cit.*, h. 37-38.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, h. 40.

para anggota yang memperoleh kedudukannya melalui pemilihan umum. Pemisahan dua kamar ini pada perkembangan selanjutnya berhubungan erat dengan tata cara pengambilan putusan. Kamar yang pertama *The House of Lords* menjaga terhadap kecerobohan atau keradikalan kamar yang kedua.¹⁹

Perkembangan yang sama juga terjadi di Eropa daratan, walaupun sedikit berbeda dengan di Inggris karena perkembangan lembaga perwakilan itu sering terputus oleh perang dan revolusi yang terus-menerus. Akan tetapi dalam lembaga perwakilan itu selalu terwakili kelompok ningrat dan rohaniawan di satu pihak dan golongan rakyat biasa di pihak lain.

Berbeda dengan di Inggris, di Amerika sebagai negara baru membentuk sistem pemerintahan khususnya lembaga perwakilan berdasarkan teori-teori yang berkembang pada saat itu berdasarkan pengalaman negara-negara Eropa dan Inggris yang cukup lama. Parlemen di Amerika Serikat terbagi dalam dua kamar, yaitu terdiri dari *Senat*, kamar pertama, dan *House of Representative* (HoR), kamar kedua. *Senat* diisi oleh perwakilan negara-negara bagian yang dipilih satu kali dalam 4 tahun, sedangkan *House of Representative* dipilih setiap 2 tahun sekali yang mewakili daerah-daerah pemilihan secara proporsional di seluruh negara Amerika Serikat. Kedua kamar parlemen di Amerika ini sama-sama memiliki hak membahas dan menyetujui setiap undang-undang, walaupun dalam beberapa hal parlemen memiliki posisi yang lebih berwibawa daripada HoR antara lain karena memiliki kewenangan selaku pengadilan dalam hal untuk memberhentikan predisen atau hakim federal. Setiap undang-undang diajukan dan dibahas oleh masing-masing kamar dan disetujui oleh kamar lainnya serta oleh presiden dan presiden memiliki hak veto dalam hal ia tidak setuju atas suatu rancangan undang-undang. Dalam hal yang demikian rancangan undang-undang itu diputuskan secara final oleh sidang *Congress* (gabungan *Senat* dan HoR), yang apabila disetujui oleh 2/3 anggota *Congress* rancangan undang-undang itu menjadi undang-undang dan veto presiden gugur.

Konsep perwakilan rakyat ini terus berkembang dan memiliki beberapa corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat mengenai sistem perwakilan, yaitu: konsep yang terkait dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah, dan konsep yang terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya.²⁰

Sehubungan dengan konsep yang terkait dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah tersebut ada dua konsep yang berkembang yaitu: *Pertama*, bahwa lembaga perwakilan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat. *Kedua*, lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung,

¹⁹ *Ibid.*, h. 43.

²⁰ *Ibid.*, h. 45-46.

sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan.²¹

Konsep yang terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, yang dalam hal ini berkembang dua konsep, yaitu: *Pertama*; wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu bebas untuk bertindak dan membuat kebijaksanaan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri. Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela (mengurus) kepentingan para pemilihnya saja tetapi untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Inggris dan Perancis, juga Jerman menganut konsep ini. *Kedua*, didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja (*the people's agents*). Karena para wakil itu harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat. Amerika Serikat termasuk penganut konsep yang kedua ini.²²

Sistem bikameral di USA tersebut menempatkan Senat (*Senate*) sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*House of Representative*) sebagai Majelis Rendah. Penempatan antara kedua majelis tersebut adalah dalam keadaan setara dan seimbang (*strong bicameral*)—bukan meletakkan majelis yang satu lebih dari majelis lainnya (*soft bicameral*).²³ Bahkan pada batas-batas tertentu Senat memiliki kekuasaan yang lebih. Nasihat dan persetujuan Senat dibutuhkan dalam proses pengangkatan pejabat eksekutif dan posisi yudikatif tingkat tinggi oleh presiden dan turut andil dalam penge-sahan perjanjian-perjanjian internasional. Adapun DPR memiliki wewenang tunggal untuk mengajukan rancangan undang-undang untuk meningkatkan pendapatan.²⁴

Bagaimana dengan sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia? Sistem lembaga perwakilan rakyat berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan menganut sistem unikameral dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, bahwa Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketentuan tersebut telah melahirkan bangunan kelembagaan negara terdiri dari Lembaga Tertinggi Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Lembaga Tinggi Negara seperti presiden, DPR, DPA, MA, dan BPK. Dan MPR sebagai lembaga tertinggi (*superbody*) memiliki legitimasi yang kuat melebihi UUD itu sendiri. Akibat dari itu timbul ketimpangan ketatanegaraan terutama antarlembaga negara, di mana akibat superioritas tersebut MPR dapat memberikan justifikasi pada semua lembaga negara

²¹ Hamdan Zoelva, "Sitem Perwakilan Rakyat di Indonesia", artikel dalam <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/> diakses 3 Januari 2016.

²² A.S.S. Tambunan, 2001, Hukum Tata Negara ..., *Loc.cit*.

²³ Sistem bicameral di USA merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. Senat mewakili negara bagian (*state*) dengan jumlah yang sama, yaitu dua orang untuk setiap negara bagian. Sementara anggota DPR ditentukan berdasarkan jumlah penduduk.

²⁴ Rodee, *et al*, 2002, *Pengantar Ilmu Politik*, terjemahan Zulkifly Hamid, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h. 307.

tanpa kecuali, sehingga eksistensi tiga kekuasaan lembaga (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) menjadi semu.

Berbeda dengan UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949 menyepakati ide sistem bikameral sebagai model sistem perwakilan. Ketentuan ini tertuang dalam Bab I Pasal 1 ayat (2), bahwa *Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat*. Selanjutnya ketentuan dipertegas kembali dalam Bab III Ketentuan Umum KRIS 1949 Pasal 80, bahwa *Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah alat perlengkapan Federal Republik Indonesia Serikat*.

Ide sistem bikameral ini tetap mendapatkan porsi dalam UUD Sementara 1950²⁵ dan pembahasan sistem bikameral tetap menjadi opsi dalam pembentukan konstitusi baru oleh Konstituante (1956-1959), meski gagasan ini tidak terwujud karena gagalnya konstituante dalam membuat UUD.²⁶

Sidang umum MPR 2001 berhasil mengamendemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral. Amendemen ini menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem bikameral dengan membentuk kamar kedua setelah DPR yaitu DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah.

Mengadopsi kembali sistem bikameral dalam sistem lembaga perwakilan rakyat tersebut sesuai dengan gagasan awal perubahan UUD 1945 sebagaimana disampaikan oleh **Bagir Manan**, bahwa:

salah satu gagasan perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 dimaksudkan untuk mengubah sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat, di mana "Congres" terdiri atas "Senate" sebagai perwakilan negara bagian, dan "House of Representatif" sebagai perwakilan seluruh rakyat. MPR hendak dijadikan sebagai wadah perwakilan seperti Congres di Amerika Serikat, yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan demikian, berarti sistem perwakilan yang diinginkan adalah sistem perwakilan dua kamar. Tetapi dari susunan yang menyatakan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, tidak tergambar konsep dua kamar.²⁷

Pendapat Bagir Manan tersebut memiliki konsekuensi pada pertanyaan selanjutnya yaitu bagaimana sebenarnya konsep sistem perwakilan dua kamar itu dilakukan? Menurut **Abd. Rahman**, dari kajian literatur, diketahui bahwa sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) memiliki tiga karakter dasar. *Pertama*, memiliki forum pertemuan antara kamar pertama dan kamar kedua, yang disebut forum sidang gabungan (*joint session*). *Kedua*, keanggotaan forum adalah institusi masing-masing

²⁵ Lihat Pasal Bab V Konstituante Pasal 134-139 UUD Sementara 1950.

²⁶ Sebagaimana diketahui Konstituante yang dibentuk berdasarkan hasil Pemilu 1955 gagal membentuk UUD akibatnya badan ini dibubarkan oleh Presiden Soekarno, dan sebagai pengganti diberlakukan kembali UUD 1945. Peristiwa ini dikenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

²⁷ **Bagir Manan**, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH-UII Press, h. 43.

kamar (bukan anggota masing-masing kamar). *Ketiga*, wewenang forum dijalankan oleh masing-masing kamar.²⁸

TABEL 4.1
KOMITE TETAP DALAM KONGRES AMERIKA SERIKAT DAN JUMLAH ANGGOTA

Senat	House of Representatives
1. Pertanian, pangan, dan Kehutanan (18)	1. Pertanian (46)
2. Derma (appropriations) (25)	2. Derma (appropriations) (55)
3. Pelayanan Militer (18)	3. Pelayanan Militer (41)
4. Perbankan, perumahan, dan Masalah Perkotaan (15)	4. Perbankan, Keuangan, dan Masalah Perkotaan (48)
5. Anggaran (16)	5. Anggaran (25)
6. Perniagaan, Ilmu Pengetahuan, dan Transportasi (17)	6. Distrik Kolombia (20)
7. Energi dan Sumber Alam (19)	7. Pendidikan dan Buruh (37)
8. Lingkungan dan Pekerjaan Umum (15)	8. Pelaksanaan Pemerintahan (43)
9. Keuangan (18)	9. Administrasi Perumahan (25)
10. Hubungan Luar Negeri (16)	10. Masalah Dalam Negeri dan Kepulauan (46)
11. Masalah Pemerintahan (16)	11. Hubungan Internasional (37)
12. Sumber Daya Manusia (15)	12. Perniagaan Antar Negara Bagian dan Luar Negeri (43)
13. Peradilan (17)	13. Peradilan (34)
14. Aturan dan Administrasi (9)	14. Perdagangan Laut dan Perikanan (41)
15. Masalah veteran (9)	15. Pos dan Pelayanan Umum (25)
	16. Pekerjaan Umum dan Transportasi (44)
	17. Aturan-aturan (16)
	18. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (40)
	19. Usaha Kecil (37)
	20. Standar Tingkah Laku Pegawai Negeri (12)
	21. Masalah veteran (28)
	22. Daya Upaya (37)[12]

Sekadar perbandingan adalah sistem bikameral di Amerika Serikat. Lembaga perwakilan Amerika Serikat terdiri dari Majelis Tinggi (*Senat*), dan Majelis Rendah (*House of Representatives*). Kedua lembaga ini anggotanya semua dipilih melalui pemilihan umum, sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Ketika akan memutuskan suatu permasalahan negara, kedua institusi ini membentuk forum gabungan “*joint session*” yang bernama *Congres*. Jadi *Congres* di sini hanyalah forum pertemuan saja atau sidang gabungan Senat dan *House of Representatives*, bukan suatu lembaga negara/lembaga tetap. Ketika terjadi *deadlock* dan/atau *Congress* selaku forum diperhadapkan pada suatu keputusan, maka sebagaimana terjadi di Amerika Serikat, kedua kamar tersebut diwakili secara proporsional bertemu dalam suatu komisi bentukan bersama yang disebut “*Conference*”. Model *conference* ini diberlakukan tidak saja pada pelaksanaan fungsi legislasi, tetapi juga pada fungsi pengawasan.²⁹

²⁸ **Abd. Rahman**, 2006, “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Perwakilan Indonesia”, *Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya*, Tidak Dipublikasikan, h. 55.

²⁹ Terdapat perbedaan antara “*joint session*” dengan “*conference*”. *Joint session* disediakan untuk menyelesaikan wewenang bersama dalam *Congress*, seperti penetapan UU secara bersama-sama antara *Senate* dan *House of Representatives*. Adapun *conference* disediakan untuk menyelesaikan *deadlock* yang berkaitan dengan kewenangan mandiri masing-masing kamar. Misalnya suatu RUU yang diajukan oleh *House of Representatives* ditolak oleh *Senate* begitu sebaliknya, maka penyelesaiannya dilakukan melalui

B. SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

1. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Seperti dinyatakan terdahulu, para pendiri negara (*the founding fathers*) menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi beberapa lembaga tinggi negara. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*”

Menurut **R. Boedisoesetya** sebagaimana dikutip **Philipus M. Hadjon**, istilah “kedaulatan” dalam konteks Indonesia tidaklah identik dengan istilah dalam bahasa Asing “*sovereignty*” atau “*souvereniteit*”. Bagi Ilmu Hukum Indonesia, istilah kedaulatan dari bahasa hukum Indonesia diberi *werdi kekuasaan negara yang tertinggi*.³⁰

Menurut **Ismail Suny**, dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan tersebut, telah menempatkan MPR pada posisi “supremasi” suatu lembaga negara yang mengandung makna:

1. Badan tersebut mempunyai “*legal power*” untuk menetapkan segala sesuatu yang ditegaskan oleh UUD;
2. Tidak ada satu otorita tandingan yang berarti bahwa tidak seorang pun atau suatu badan pun yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh badan tersebut.³¹

Berkaitan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi ini **Philipus M. Hadjon** berpendapat, bahwa keberadaan lembaga MPR yang demikian dalam sistem kelembagaan Negara RI merupakan lembaga negara yang unik. Kenunikannya ialah, bahwa lembaga semacam MPR sulit dicari bandingannya di negara mana pun.³² Hal yang sama dikemukakan **M. Laica Marzuki**. Menurut **M. Laica Marzuki**,

... adalah keliru MPR diberi kekuasaan tidak terbatas. Hal dimaksud mengakibatkan anarki, lagi pula—secara *contrario in adjecto* (*tegenstrijdigheid door de toevoeging*)—berhadapan dengan sistem konstitusional (hukum dasar) yang justru tidak menghendaki bangunan pemerintahan yang absolut, dengan kekuasaan yang tidak terbatas.³³

Kenyataan demikian pada perjalanan waktu telah terbukti, di mana MPR sebagai lembaga tertinggi telah mengambil keputusan-keputusan yang melampaui batas-batas kewenangan selama kurun waktu Orde Lama dan Baru, yaitu: *Pertama*, akibat kekuasaan MPR yang berlebih tersebut, maka MPR menyerahkan kekuasaan yang

conference. Dalam hal ini masing-masing kamar memiliki kewenangan masing-masing.

³⁰ **Philipus M. Hadjon**, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Surabaya: Bina Ilmu, h. 1.

³¹ **Ismail Suny**, dalam *Ibid.*, h. 1-2.

³² *Ibid.*, h. ix.

³³ **Saldi Isra**, 2004, “Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral di Tengah Supremasi DPR”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 127.

sangat besar kepada presiden selaku mandataris MPR pada masa Orde Lama dan orde baru. Bukti ini dapat dilihat dari masa Orde Lama, yang mana Presiden Soekarno mengangkat seluruh anggota parlemen tanpa proses Pemilu. Sementara pada masa Orde Baru, Soeharto merevisi undang-undang susunan dan kedudukan MPR, sehingga majelis tidak berdaya dalam mengawasi presiden, juga mengakibatkan tugas dan wewenang MPR menjadi tidak optimal.³⁴

Kedua, MPRS pernah mengangkat Soekarno sebagai presiden seumur hidup di masa Orde Lama dan meskipun tidak secara eksplisit menyatakan pengangkatan presiden seumur hidup sebagaimana pada masa Orde Lama, tetapi terdapat indikasi untuk tetap menjadikan Soeharto sebagai presiden selamanya di masa Orde Baru. Meski ketentuan ini tidak lepas juga dari substansi Pasal 7 UUD 1945 yang multitafsir, sehingga menimbulkan ketidakjelasan mengenai batas masa jabatan presiden.

Ketiga, niatan MPR untuk sakralisasi UUD 1945 dengan “tidak akan mengubah UUD” atau setidaknya “mempersulit” untuk mekanisme perubahan UUD dengan mempersyaratkan adanya referendum (pendapat rakyat Indonesia) jika ingin melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Penyakralan ini dikuatkan dengan: *Pertama*, Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak akan melakukan perubahan terhadapnya; *Kedua*, Ketetapan MPR Nomor: IV/MPR/1983 tentang Referendum yang antara lain menyatakan bahwa bila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus minta pendapat rakyat melalui referendum; *Ketiga*, Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1985 tentang Referendum, yang merupakan pelaksanaan TAP MPR Nomor: IV/MPR/1983.³⁵ Meskipun berkaitan dengan perubahan UUD tersebut telah secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 37 UUD 1945.

Keempat, dengan kewenangan yang sangat tinggi MPR/MPRS dengan mudah dapat menjatuhkan presiden (*impeachment*) atau menolak pertanggungjawaban selaku mandataris MPR dalam sidang istimewa yang membuat sistem ketatanegaraan mudah goyah. Praktik ini telah terbukti, bahwa sudah tiga kali MPR meng-*impeachment* presiden dalam sidang istimewa. Pada masa presiden Soekarno, MPRS menolak pertanggungjawaban Presiden Soekarno yang berjudul *Nawaksara*, sehingga Soekarno diberhentikan dari jabatan presiden. Demikian juga pada masa Presiden B.J. Habibie yang pertanggungjawabannya juga ditolak oleh MPR, bahkan pada masa Presiden Gus Dur (Abdurrahman Wahid), MPR dengan terang-terangan memecat dari jabatan presiden.

Kondisi-kondisi demikian menjadi agenda saat perubahan UUD 1945 pada masa Reformasi. Sehingga setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap desain ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *check and*

³⁴ BRA Mooryati Sudibyo, 2009, “MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan,” *Jurnal Majelis*, Vol. 1, No. 1, Agustus 2009, h. 42.

³⁵ *Ibid.*, h. 41.

balances di antara lembaga-lembaga negara. Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk “memulihkan” kedaulatan rakyat dengan mengubah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari *kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR* menjadi *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*.

Hilangnya predikat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, diikuti langkah besar lainnya yaitu dengan mengamendemen ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) *bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kesemuanya dipilih melalui Pemilu*.

Menurut **Saldi Isra**, “perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) berimplikasi pada: *Pertama*, reposisi peran MPR dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi gabungan antara DPR dan DPD”; *Kedua*, kewenangan MPR dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, dan jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara bersamaan, MPR memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.³⁶

Sementara menurut **Ismail Suny**, amendemen UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) berimplikasi terhadap dua hal: *Pertama*, terhadap hukum nasional, yaitu dengan ditetapkan dalam Pasal 22E amendemen UUD 1945 tentang Pemilu: (1) Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, dan (2) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden dan DPRD; *Kedua*, terhadap dunia internasional, dengan pengakuan PM Australia John Howard, bahwa sekarang Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karena itu selayaknya menjadi anggota *Security Council Lapisan Kedua*, di samping, India, Jepang, Jerman, dan Brazil.³⁷

Mengenai kedudukan MPR selanjutnya diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang selanjutnya ditegaskan kembali dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

³⁶ *Ibid.*, h. 128.

³⁷ **Ismail Suny**, 2004, “Kedudukan MPR, DPR dan DPD Pascamandemen UUD 1945”, *Kertas Kerja*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan Badan Pembina Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI Provinsi Jawa Timur dengan Fak. Hukum Unair, Surabaya: 9-10 Juni 2004, h. 11-12.

Perwakilan Rakyat Daerah,³⁸ dan terakhir ditegaskan kembali dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa *MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara*.³⁹

Terhadap posisi “baru” ini **Susilo Bambang Yudhoyono** pada saat menjabat presiden pada HUT ke-61 MPR mengatakan,

posisi MPR tidak sekuat dahulu. MPR dikatakan bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun sejajar dengan lembaga negara lainnya. Ini bisa terjadi karena adanya reformasi yang terjadi yang mendorong pengambil keputusan untuk tidak menempatkan posisi MPR setinggi dahulu.⁴⁰

Sementara itu **M. Hidayat Nur Wahid**, berpendapat:

UUD NRI 1945 menegaskan bahwa keberadaan MPR merupakan lembaga yang nyata ada, dan bukan sekadar forum yang terbentuk sebagai hasil joint session antara DPR dan DPD sebagaimana beberapa pendapat ... kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang nyata ada tecermin dalam susunan dan kedudukan MPR itu sendiri yang diatur secara implisit-eksplisit dalam konstitusi maupun perundang-undangan.⁴¹

Adanya perubahan posisi MPR dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi ini membuat semua lembaga negara sama kedudukannya, fungsi dan kewenangannya sudah jelas seperti dalam UUD. Kerangka yang dibangun antarlembaga *adalah checks and balances*. Bila dahulu ada istilah sidang umum atau sidang tahunan, maka sebutan itu sekarang tidak ada lagi, yang ada dengan istilah Sidang MPR bila itu dibutuhkan seperti ketika melantik presiden dan/atau wakil presiden; memberhentikan presiden, mengubah dan menetapkan UUD, serta memilih wakil presiden dalam hal kekosongan jabatan wakil presiden.

Dengan konstruksi MPR yang bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, terkesan kemasam tanggapan atas isu-isu politik harian justru menjadi daya tarik bagi anggota dan pimpinannya.⁴² Misalnya, terkait isu otonomi daerah, Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), kerukunan an-

³⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (LNRI 2009 No. 123) merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

³⁹ Bandingkan dengan Pasal sebelum amendemen yang menyatakan, bahwa sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat, MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksana dari kedaulatan rakyat tersebut.

⁴⁰ **BRA. Mooryati Sudibyo**, 2009, “MPR Pasca-Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan,” *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No.1., Agustus 2009, h. 44.

⁴¹ **M. Hidayat Nur Wahid**, 2009, “Tugas, Wewenang, dan Peran MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945,” *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No.1., Agustus 2009.

⁴² **Prayudi**, 2012, “MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya”, *Politica*, Vol. 3, No. 1, Mei 2012, h. 36.

tar umat beragama, atau bahkan masalah kontroversi pembangunan atau renovasi gedung DPR, dan sebagainya, berkembang ditanggapi oleh MPR. Rapat konsultasi antarpimpinan lembaga negara, menjadi forum pembahasan atas isu-isu politik harian ini. Sehingga, tidak jelas lagi antara posisi sebagai pimpinan partai politik dan pimpinan dari kelembagaan negara, yang tidak jarang dapat memancing polemik atau bahkan *conflict of interest*. Berbagai tanggapan respons isu sesaat sangat kuat diwarnai oleh kepentingan politik koalisi dan hubungan DPR terhadap eksekutif.

2. Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dalam masa demokrasi Pancasila berdasarkan Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 *juncto* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pemilu *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR; kedaulatan belum di tangan rakyat dan belum dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Oleh Karena MPR hanya terdiri dari lebih kurang 40% dari hasil kedaulatan rakyat dari Pemilu dan lebih kurang 60% hasil pengangkatan.⁴³ Menurut **Ismail Suny**,⁴⁴ “proses pengangkatan oleh presiden adalah tindakan melanggar Undang-Undang Dasar (*inkonstitusional*).”

Dalam masa reformasi (awal) berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, walaupun nama undang-undang itu jelas menyebut “kedudukan”, tetapi tidak satu Pasal pun yang mengatur Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dalam undang-undang tersebut.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1999 jumlah anggota MPR adalah 700 orang dengan perincian: (1) Anggota DPR sebanyak 500 orang; (2) Utusan daerah sebanyak 135 orang, yaitu 5 (lima) orang dari setiap Daerah Tingkat I; dan (3) Utusan golongan sebanyak 65 orang.

Untuk benar-benar melaksanakan demokrasi, maka UUD 1945 setelah perubahan melakukan perubahan Pasal 2 ayat (1). Perubahan tersebut mengubah secara mendasar susunan MPR yang semula terdiri atas anggota DPR ditambah utusan-

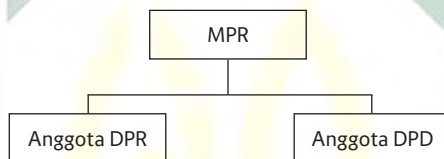
⁴³ Catatan penting dalam perubahan UUD 1945 ini adalah adanya perubahan mengenai susunan dan kedudukan MPR. Dalam masalah anggota sebelum perubahan UUD 1945, anggota MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Semasa Orde Baru jumlah anggota MPR mencapai kurang lebih 1.000 orang, dengan perincian 500 (400 anggota dipilih melalui Pemilu, 100 diangkat lewat Fraksi ABRI); 5 Utusan Daerah yang diambil dari masing-masing provinsi yang dipilih oleh DPRD, saat itu ada 27 provinsi, yang dipilih oleh DPRD, berarti ada 135 orang; Kemudian Utusan Golongan sebanyak 340 orang. Dari komposisi ini terlihat bahwa 440 orang anggota diangkat oleh presiden (dari utusan golongan sebanyak 340 orang dan Fraksi ABRI 100 orang). Setelah reformasi bergulir maka jumlah anggota MPR disusutkan menjadi 700 orang. Bila pada masa sebelumnya presiden mempunyai hak mengangkat anggota MPR sampai 440 orang, dalam masa transisi itu Utusan Golongan dipilih oleh KPU sebanyak 69 dan presiden hanya mengesahkan secara administratif. Setelah adanya perubahan UUD 1945, anggota MPR adalah gabungan dari anggota DPR (550 orang) dan anggota DPD (masing-masing provinsi 4 orang) yang semuanya dipilih secara langsung.

⁴⁴ **Ismail Suny** dalam *Ibid.*, h. 1.

utusan dari daerah dan golongan-golongan, menjadi MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Secara lengkap dalam Pasal 2 ayat (1) UUD, 1945 menetapkan, bahwa *MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*.⁴⁵

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan tersebut, maka susunan majelis terdiri dari seluruh anggota DPR ditambah dengan anggota yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Dengan komposisi yang demikian itu diharapkan majelis dapat benar-benar mencerminkan pengejawantahan seluruh golongan dan seluruh lapisan masyarakat. Hal ini sangat esensial, karena MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang mendapat amanah dari seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1), menggambarkan bahwa sistem perwakilan yang dianut bukan perwakilan dua kamar dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur tetapi badan, jika rumusannya menyatakan “terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD”, maka struktur MPR adalah sebagai berikut:



GAMBAR 4.1 SUSUNAN MPR MENURUT UUD 1945

Menurut **Philipus M. Hadjon**, susunan MPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tersebut, menunjukkan bahwa kedudukan MPR sebagai salah satu badan perwakilan bukanlah dalam sistem dua kamar perwakilan (*bicameral system*). Kalau MPR sebagai badan perwakilan dalam sistem dua kamar perwakilan, seharusnya susunannya terdiri dari DPR dan DPD—dan bukan anggota DPR dan anggota DPD.⁴⁶

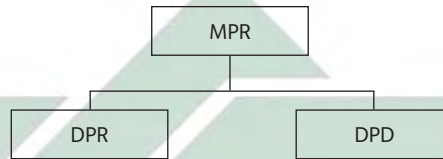
Jika ingin menjadikan sistem perwakilan dua kamar, seharusnya rumusan Pasal 2 ayat (1) harus disesuaikan dengan struktur Gambar 5.2, yaitu MPR terdiri atas DPR dan DPD, sehingga kedudukan masing-masing kamar adalah institusi dan bukan unsur anggota masing-masing kamar.

Secara praksis menurut **Prayudi**, dengan konstruksi MPR yang terdiri dari ke-

⁴⁵ Bandingkan dengan ketentuan sebelumnya (menurut UUD 1945 sebelum amandemen) yang menyebutkan bahwa keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan utusan-utusan golongan yang diangkat, misalnya ABRI, utusan daerah dan utusan golongan minoritas dan profesi. Hal ini mengandung arti bahwa keanggotaan MPR tersebut kurang representatif karena ada anggota yang dipilih tanpa Pemilu yaitu mereka yang berasal dari utusan golongan, dengan kata lain penunjukan mereka berdasarkan kekuasaan dan kepentingan politik semata.

⁴⁶ **Philipus M. Hadjon**, 2008, “Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Tulisan dalam Tim Editor Departemen HTN FU Unair*, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Airlangga University Press, h. 190-191.

anggotaan DPR dan DPD, maka terkesan menjadi terbelah antara pengertian secara kelembagaan dengan perorangan individunya. Ini tidak saja berdampak pada kelembagaan DPR dan DPD, tetapi juga terkait posisi MPR dalam struktur ketatanegaraan. Fenomena politik pragmatis yang sangat kuat di kalangan politisi mendorong struktur kenegaraan yang bertumpu secara personal mudah terjebak pada sekadar konteks bagi-bagi kekuasaan. Hal ini sangat tampak pada persaingan di antara mereka untuk membagi-bagi jatah kursi pimpinan di alat kelengkapan.⁴⁷



GAMBAR 4.2 SUSUNAN MPR DALAM SISTEM DUA KAMAR

Kemudian ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2), bahwa majelis akan bersidang sedikit-dikitnya lima tahun sekali. Ketentuan “sedikit-dikitnya” itu mengandung kemungkinan mengadakan sidang lebih dari satu kali dalam lima tahun. Keterangan mengenai ketentuan ini adalah sebagai berikut:

Sebagaimana diketahui, MPR bertugas dan berwenang untuk menetapkan garis-garis daripada haluan negara dan memberhentikan presiden dan wakil presiden untuk lima tahun berikutnya. Untuk itu harus mengadakan sidang setiap lima tahun. Apabila tidak ada keperluan yang istimewa, maka MPR tidak perlu bersidang lebih dari satu kali dalam lima tahun.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 keperluan yang istimewa itu adalah apabila DPR mengundang MPR untuk mengadakan persidangan istimewa dalam rangka meminta pertanggungjawaban presiden, karena DPR menganggap presiden sungguh-sungguh telah melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden/wapres berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Di samping untuk meminta pertanggungjawaban presiden, manakala DPR menganggap presiden sungguh telah melanggar ketentuan di atas, maka suatu Sidang Istimewa dapat diadakan, dalam hal:

1. Wakil presiden berhalangan tetap, serta presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat meminta majelis mengadakan istimewa untuk memilih wakil presiden (Pasal 11 d UU No. 22 Tahun 2003).
2. Presiden dan Wakil presiden berhalangan tetap, maka Majelis dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah presiden dan wakil presiden berhalangan tetap itu menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk memilih dan mengangkat

⁴⁷ Prayudi, 2012, “MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat ...”, *Op. cit.*, h. 31.

- presiden dan wakil presiden (Pasal 11f UU No. 22 Tahun 2003).
3. Presiden melaporkan hasil referendum (kegiatan untuk meminta pendapat rakyat secara langsung mengenai setuju atau tidak setuju terhadap kehendak majelis untuk mengubah UUD 1945).

C. TUGAS DAN FUNGSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

1. Tugas dan wewenang MPR

Perubahan terhadap kedudukan MPR secara otomatis berpengaruh terhadap tugas dan wewenangnya, terutama berkaitan dengan tugas dan wewenang dalam kaitannya dengan kedudukan presiden. Jika kedudukan presiden sebelum perubahan UUD 1945 merupakan wewenang penuh MPR, dalam arti yang mengangkat dan memberhentikan. Maka dengan dipilihnya langsung presiden oleh rakyat, kewenangan ini tidak lagi dimiliki oleh MPR. Kecuali jika presiden dan/atau wakil presiden berhalangan tetap.⁴⁸ Selain itu MPR juga tidak mempunyai tugas dan wewenang untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 (UUD NRI 1945 sebelum perubahan).

Tugas dan wewenang MPR secara jelas diatur pada Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan tugas majelis, yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (ayat 1);
2. Melantik presiden dan/atau wakil presiden (ayat 2);
3. Memberhentikan presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD (ayat 3).⁴⁹

Selanjutnya mengenai tugas dan wewenang MPR diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UUMD3 2009) yang diganti melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UUMD3 2014). Berbeda dengan UUMD3 sebelumnya, UUMD3 2014 memisahkan antara tugas MPR dan wewenang MPR. Menurut Pasal 4 UUMD3 2014 menetapkan bahwa MPR memiliki wewenang antara lain:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat la-

⁴⁸ Lihat Pasal 8 ayat (2) UUB NRI 1945.

⁴⁹ Bandingkan dengan Pasal sebelum amendemen yang menyatakan, bahwa majelis menetapkan GBHN, Majelis memilih dan mengangkat presiden/mandataris dan wakil presiden untuk membantu presiden serta memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan ketetapan majelis lainnya.

- innya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.
- d. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.
 - e. Memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya.
 - f. Memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (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.

Pada saat masih berlakukan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UUMD3 2003). Berdasarkan Pasal 11 UUMD3 2003 menetapkan bahwa MPR memiliki tugas dan wewenang antara lain:

- a. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden dan/atau wapres dalam masa jabatannya.
- b. Melantik wapres menjadi presiden apabila mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya.
- c. Memilih wapres dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wapres.
- d. Memilih presiden dan wapres apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya.
- e. Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Melihat kewenangan-kewenangan tersebut, M. Hidayat Nur Wahid, berpendapat:

... apabila ada pendapat yang menyatakan bahwa MPR adalah "forum Joint Session" dan "tidak dapat dilembagakan" adalah pendapat yang tidak berdasar dan tidak mempunyai argumentasi yang kuat. Sebagai lembaga negara yang mempunyai eksistensi dalam sebuah bangunan negara, MPR secara konstitusional diberikan fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3), dan Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Meskipun sebatas yang tercantum dalam Pasal-Pasal dan ayat-ayat itu fungsi dan kewenangan MPR sekarang, substansinya adalah menyangkut hal-hal yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan bernegara, yang terkait dengan rujukan hukum tertinggi di Indonesia yaitu UUD NRI 1945 dan terkait dengan kekuasaan eksekutif tertinggi yaitu presiden dan Wakilnya.⁵⁰

Kewenangan MPR yang sangat mendasar sebagaimana tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 semacam itu, tidak mungkin dapat dilaksanakan apabila tanpa melalui

⁵⁰ M. Hidayat Nur Wahid, *Op. cit.*, h. 3.

mekanisme pengorganisasian. Oleh karena itu, MPR dibutuhkan keberadaannya secara permanen dan terus-menerus sebagai sebuah organisasi atau lembaga negara, bukan hanya terbentuk karena *joint session* dari lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini juga bisa dilihat dalam melaksanakan *impeachment* sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (3). Setelah pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) terbukti melanggar hukum atau tidak memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, maka DPR menindaklanjutinya dengan menyampaikannya kepada pimpinan MPR yang selanjutnya wajib mengundang Sidang MPR.

Selanjutnya mengenai tugas MPR diatur dalam Pasal 5 UUMD3 2014, bahwa MPR bertugas:

- a. Memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika.
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya.
- d. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵¹

a. Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar

Wewenang ***mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar***, yang diberikan kepada MPR berkenaan dengan mengubah dan menetapkan teks UUD (*textual amendents and renewal*). Di samping itu, bisa saja perubahan UUD tidak menyangkut teks tetapi hanya perubahan isi UUD (*content*). Perubahan isi bisa terjadi tanpa perubahan teks UUD.⁵²

Hasil penelitian **Henc van Maarseveen dan Ger van der Tar** yang dituangkan dalam buku *Written Constitution*, memaparkan bahwa perubahan isi UUD (*as opposed to text*) dapat terjadi melalui *constitutional change by legislation*, *constitutional change by application*, dan *constitutional change by adjudication*. Dan tiga proses tersebut terjadi sebagai akibat dari *as the result of academic opinion and teaching*, *as a result of consuetude* and *as the result of desuetude*.⁵³

Hasil penelitian juga memaparkan, bahwa perubahan teks UUD dapat terjadi da-

⁵¹ Pasal 6 ayat (1) UUMD3 2014.

⁵² **Henc van Maarseveen** dalam **Philipus M. Hadjo**, 2008, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", dalam **Tim Editor**, 2008, *Dinamika Perkembangan*, *Op. cit.*, h. 189.

⁵³ *Ibid.*, h. 191.

lam kurun waktu 50 s.d 100 tahun. Perubahan teks UUD NRI 1945 sendiri terjadi setelah kurun waktu kurang lebih 54 tahun, yaitu dari penetapan UUD 1945 oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan perubahan pertama 19 Oktober 1999.

UUD dibuat tidak dengan maksud untuk diubah-ubah, meskipun dalam rangka mengantisipasi perubahan teks UUD disediakan mekanisme perubahan UUD. Hal ini berbeda dengan fungsi *wetgeving* (legislasi) yang merupakan suatu fungsi rutin. Pembentukan UU dan Perubahan UU berlangsung dalam kurun waktu yang singkat dan bersifat rutin. Dengan sifat yang rutin tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah diganti melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan adanya Program Legislasi Nasional maupun Program Legislasi Daerah.

b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden

Tugas MPR untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden terlebih dahulu sudah dinyatakan terpilih dalam pemilihan umum yang dilakukan. Setelah itu, barulah MPR dalam sidang paripurna yang akan mengangkat dan melantik presiden dan wakilnya untuk mengabdikan kepada negara dan memimpin negara Indonesia dalam kurun waktu 5 tahun ke depan.

Prosedur pelantikan presiden dan/atau wakil presiden diatur dalam Pasal 34 UUD 1945, sebagai berikut:

1. Pimpinan MPR mengundang anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan presiden dan wakil presiden hasil pemilihan umum.
2. Pimpinan MPR mengundang pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih untuk dilantik sebagai presiden dan wakil presiden dalam sidang paripurna MPR.
3. Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden.
4. Pelantikan presiden dan wakil presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
5. Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (4), presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.
6. Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.
7. Berita acara pelantikan presiden dan wakil presiden ditandatangani oleh presiden dan wakil presiden serta pimpinan MPR.

8. Setelah mengucapkan sumpah/janji presiden dan wakil presiden, presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

Menurut **Philipus M. Hadjon**,

... dalam keadaan normal wewenang melantik presiden dan/atau wakil presiden hanya dilakukan sekali dalam kurun waktu masa jabatan MPR. Dengan demikian pertanyaan yang muncul adalah patutkah dipertahankan sebuah lembaga permanen yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas melantik presiden dan/atau wakil presiden?⁵⁴

c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wapres dalam Masa Jabatannya Menurut UUD

Wewenang ini dirumuskan secara sangat restriktif dalam Pasal 3 ayat (3) UUD NRI 1945 dengan kata-kata: **hanya dapat** Alasan pemberhentian sendiri diatur dalam Pasal 7A UUD NRI 1945 dan prosedur pemberhentian diatur dalam Pasal 7B UUD NRI 1945.

Berikut adalah mekanisme **pemberhentian presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya** oleh MPR menurut Pasal 7B UUD NRI 1945:

1. Usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden [(Pasal 7B ayat (1))].
2. Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat [(Pasal 7B ayat (2))].
3. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat [(Pasal 7B ayat (3))].
4. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi [(Pasal 7B ayat (4))].

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, *Op. cit.*, h. 192.

5. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, 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 [(Pasal 7B ayat (5))].
6. Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut [(Pasal 7B ayat (6))].
7. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah presiden dan/atau wakil presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat [(Pasal 7B ayat (7))].

Dari mekanisme ini terlihat bahwa proses *impeachment* pasca-perubahan UUD NRI tahun 1945 tidaklah mudah. presiden harus dinyatakan melanggar hukum. Proses usulan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya yaitu masalah pelanggaran hukum melalui Mahkamah Konstitusi.

Dibandingkan dengan wewenang melantik presiden dan/atau wakil presiden yang dalam keadaan normal paling kurang dilakukan sekali dalam kurun waktu masa jabatan MPR yang bersangkutan, wewenang **memberhentikan** presiden dan/atau wakil presiden belum tentu dapat digunakan dalam kurun waktu satu masa jabatan MPR, bahkan dalam kurun jabatan MPR berikut pun belum wewenang ini digunakan. Sehingga wewenang ini perlu sekali dipertanyakan jika harus diemban oleh lembaga yang bersifat permanen, seperti halnya MPR.

2. Hak dan Kewajiban Anggota MPR

MPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, memiliki beberapa hak yang melekat pada anggotanya. Mengenai hak anggota MPR tersebut diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UUD 2014 yang menyatakan, bahwa anggota MPR memiliki hak, antara lain: mengajukan usul perubahan Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan; memilih dan dipilih; membela diri; imunitas; protokoler; dan keuangan dan administratif. Selanjutnya mengenai hak anggota MPR tersebut dijelaskan pada Pasal 57 tentang hak imunitas, Pasal 58 berkaitan dengan hak protokoler, dan Pasal 59 mengenai hak keuangan dan administrasi. Dan ketentuan lebih lanjut mengenai tata

cara pelaksanaan hak anggota MPR diatur dengan peraturan MPR tentang tata tertib.

a. Hak Imunitas

Hak imunitas adalah hak anggota lembaga perwakilan rakyat dan para menteri untuk membicarakan atau menyatakan secara tertulis segala hal di dalam lembaga tersebut tanpa boleh dituntut di muka pengadilan. Selain itu, hak imunitas juga dapat diartikan hak para kepala negara, anggota perwakilan diplomatik untuk tidak tunduk pada hukum pidana, hukum perdata, dan hukum administrasi negara yang dilalui atau negara tempat mereka bekerja atau hak eksteritorial.

Ketentuan mengenai hak imunitas anggota MPR diatur dalam Pasal 56 UUMD3 2014, bahwa anggota MPR mempunyai hak imunitas, sehingga mereka tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya, baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR. Anggota MPR juga tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam sidang atau rapat MPR maupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR. Tetapi keberadaan hak imunitas ini tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Hak Protokoler

Istilah protokol berkaitan erat dengan tata krama dan tata cara untuk menyelenggarakan suatu acara agar berjalan tertib, khidmat, rapi, lancar, dan teratur, serta memperhatikan ketentuan dan kebiasaan yang berlaku, baik secara nasional maupun internasional. Dan semua yang terlibat menjadi senang. (*how to create pleasant situation*).⁵⁵

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan, bahwa “*Keprotokolan adalah serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan aturan dalam acara kenegaraan atau acara resmi yang meliputi Tata Tempat, Tata Upacara, dan Tata Penghormatan sebagai bentuk penghormatan kepada seseorang sesuai dengan jabatan dan/atau kedudukannya dalam negara, pemerintahan, atau masyarakat.*”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka inti pengertian protokol pengaturan yang berisi norma-norma atau aturan-aturan atau kebiasaan-kebiasaan mengenai tata kerja agar suatu tujuan yang telah kerja agar suatu tujuan yang telah disepakati dapat dicapai.

Pasal 56 ayat (1) UUMD3 2014 menyatakan bahwa pimpinan dan anggota MPR

⁵⁵ Hadi Santoso, 2007, “Memahami Keprotokolan Nasional dan Keprotokolan Badan Usaha Badan Usaha”, *Makalah* dalam seminar di Batam, Februari 2007.

mempunyai hak protokoler. Hak protokoler bagi pimpinan dan anggota MPR merupakan untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 10 huruf Huruf f UUMD3 2014, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “hak protokoler” adalah hak anggota MPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya baik dalam acara kenegaraan atau dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

c. Hak Keuangan dan Administrasi

Hak keuangan dan administrasi anggota MPR diatur dalam Pasal 59 UUMD3, bahwa pimpinan dan anggota MPR mempunyai hak keuangan dan administratif. Keberadaan dari hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota MPR tersebut disusun oleh pimpinan MPR dan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai hak-hak keuangan dan administrasi pimpinan dan anggota MPR maupun lembaga legislatif lainnya DPR, DPD, dan DPRD diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 2005, Peraturan pemerintah 37 Tahun 2006 dan terakhir diubah melalui Peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dan akhirnya diganti melalui Peraturan pemerintah Nomor 58 Tahun 2008 tentang Hak Keuangan/Administratif bagi Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Serta Mantan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Beserta Janda/Dudanya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, penghasilan pimpinan dan anggota lembaga legislatif terdiri dari, uang representasi; tunjangan keluarga; tunjangan beras; uang paket; tunjangan jabatan; tunjangan panitia musyawarah; tunjangan komisi; tunjangan panitia anggaran; tunjangan badan kehormatan; dan tunjangan alat kelengkapan lainnya.⁵⁶

Kemudian dalam ketentuan Pasal 10A PP Nomor 21 Tahun 2007 perubahan ketiga dari PP Nomor 24 Tahun 2004 disebutkan selain penghasilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, kepada pimpinan dan anggota legislatif diberikan penerimaan lain berupa Tunjangan Komunikasi Intensif. Tunjangan komunikasi intensif adalah uang yang diberikan kepada pimpinan dan anggota badan legislatif setiap bulan dalam rangka mendorong peningkatan kinerja pimpinan dan anggota legislatif.⁵⁷

Berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 58 Tahun 2008 tentang Hak Keu-

⁵⁶ Lihat Pasal 10 Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁵⁷ Lihat Pasal 10A Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

angan/Administratif bagi Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Serta Mantan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Beserta Janda/Dudanya, pimpinan dan anggota badan legislatif juga memiliki hak pensiun sejak tanggal 1 bulan berikutnya yang bersangkutan berhenti/diberhentikan dan kepada janda/dudanya diberikan hak pensiun sejak tanggal 1 bulan berikutnya yang bersangkutan meninggal dunia/tewas.⁵⁸

Selain hak yang melekat pada diri anggota MPR, anggota MPR juga memiliki kewajiban. Mengenai kewajiban anggota MPR diatur dalam Pasal 11 UUMD3 2014, bahwa anggota MPR mempunyai kewajiban: memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan; mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Menurut M. Hidayat Nurwahid, bahwa peran MPR setelah perubahan Undang-Undang Dasar dapat dilihat dari sikap MPR terhadap adanya wacana perubahan kembali UUD 1945 serta upaya MPR dalam menegakkan kehidupan berkonstitusi di negara kita. Berkembangnya pendapat terkait dengan adanya wacana tentang Perubahan UUD NRI Tahun 1945, oleh Pimpinan MPR dipandang sebagai bentuk kedaulatan rakyat, HAM dan partisipasi publik dalam hal menyampaikan aspirasi dan kepentingan bagi kemajuan dan koreksi dalam hal penyelenggaraan negara yang mengedepankan kepentingan publik.⁵⁹

MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, memandang bahwa agenda untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat dilakukan setiap saat, tetapi tetap dengan mengikuti ketentuan yang mengatur mengenai perubahan UUD NRI Tahun 1945 yaitu dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 mencantumkan klausul yang memberi peluang dilakukannya perubahan. Hal ini sejalan dengan pandangan, bahwa konstitusi dibuat untuk kepentingan kehidupan manusia, bukan sebaliknya manusia untuk konstitusi. Dengan kata lain, konstitusi dimaksud untuk memudahkan suatu bangsa dalam melangsungkan kehidupan berbangsa dan bernegara.

MPR selalu menyikapi aspirasi masyarakat khususnya mengenai usulan perubahan kembali terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, baik usulan yang berasal dari anggota MPR maupun dari kalangan lain, termasuk dari Dewan Perwakilan Daerah beberapa waktu yang lalu (usul tanggal 8 Juni 2006 dan usul tanggal 10 Mei 2007).

Tanggapan MPR terkait usul DPD yang diajukan tanggal 10 Mei 2007, maka se-

⁵⁸ Lihat Pasal 4 ayat (3) dan (4) Peraturan pemerintah Nomor 58 Tahun 2008 tentang Hak Keuangan/Administratif bagi Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, serta Mantan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Beserta Janda/Dudanya.

⁵⁹ M. Hidayat Nurwahid, *Op. cit.*, h. 5.

suai dengan kewenangan konstitusional yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Terkait dengan usul perubahan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh Kelompok DPD, maka sesuai ketentuan yang ada sebagaimana tertuang dalam Peraturan Tata tertib MPR telah dilakukan beberapa kegiatan Pimpinan MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR sesuai dengan batas-batas kewenangannya, kegiatan Pimpinan MPR dalam rangka mengagendakan usaha tersebut antara lain meliputi rapat pimpinan, rapat gabungan pimpinan MPR dan pimpinan fraksi, dan pertemuan dengan beberapa pakar/ahli tata negara. Rapat dan pertemuan dimaksud dilakukan oleh pimpinan dalam rangka melakukan penilaian terhadap usul perubahan yang diajukan oleh Kelompok DPD untuk mendapatkan masukan dan telaahan secara komprehensif terkait dengan usul perubahan tersebut.

Berkembangnya pendapat di masyarakat mengenai kelemahan terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945, baik kritikan terhadap materi ataupun praktik penyelenggaraannya yang cenderung dipandang multi-interpretasi terutama dalam hal hubungan antarlembaga negara dapat kami sampaikan bahwa sebenarnya UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa fungsi dan kedudukan lembaga sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas yang tecermin pada lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan mengedepankan prinsip *checks and balances system*. Mengenai banyaknya persoalan dalam praktik penyelenggaraan negara sehari-hari, hal tersebut lebih cenderung pada belum adanya kesamapahaman terhadap seluruh ketentuan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945.

Peran MPR lainnya dapat dilihat dalam upayanya meningkatkan pemahaman berkonstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Upaya pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara konsisten dan konsekuen oleh seluruh komponen bangsa, jelas membutuhkan pemahaman secara utuh dan menyeluruh mengenai Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Untuk memperoleh pemahaman tersebut, kegiatan pemasyarakatan (sosialisasi) Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sebuah kebutuhan yang sangat penting.

Mengingat pentingnya sosialisasi dan dalam rangka pelaksanaan salah satu tugas Pimpinan MPR yang diamanatkan Pasal 8 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yakni melaksanakan dan memasyarakatkan putusan MPR, Pimpinan MPR telah membentuk Tim Kerja Sosialisasi Putusan MPR yang anggotanya berjumlah 70 orang, terdiri atas unsur fraksi-fraksi dan Kelompok Anggota DPD di MPR yang ditugasi untuk menyusun materi dan metode, serta melaksanakan sosialisasi putusan MPR.

Memasyarakatkan atau lebih dikenal dengan istilah sosialisasi putusan MPR tersebut, selain merupakan perintah undang-undang, juga dipandang penting karena walaupun MPR telah melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dan peninjauan Ketetapan MPRS dan MPR, yang merupakan putusan MPR terpenting, namun hingga

saat ini masih banyak masyarakat termasuk para pengambil keputusan di negara ini, belum memahami dengan baik UUD NRI 1945. Padahal kualitas kehidupan bernegara jelas sangat dipengaruhi oleh pemahaman dan pengamalan penyelenggara negara dan warga masyarakat atas konstitusinya.

D. KEDUDUKAN DAN STATUS HUKUM PRODUK KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa perubahan UUD 1945, memosisikan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Hal ini berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, melalui amendemen kewenangannya menjadi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (3) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.

Akibat dari ketentuan UUD NRI 1945, keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi *tawar* bahkan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3 2004)—pernah mencabut produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR (Tap. MPR) dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kenyataan demikian semakin memarginalkan kedudukan dan status hukum dari Ketetapan MPR, padahal berdasarkan Tap. MPR No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Hukum Tap. MPRS dan Tap. MPR tahun 1960-2002 masih memberikan dasar adanya keberlakuan bagi beberapa Tap. MPR/MPRS karena masih dianggap relevan dan keberadaan masih dibutuhkan.

Kedudukan dan status hukum Tap. MPR kembali memperoleh angin segar setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Peraturan Perundang-undangan (UUP3 2012) yang memberikan landasan hukum bagi keberlakuan kembali Tap. MPR dalam aturan hukum di Indonesia. Meski demikian keberadaan Tap. MPR menurut ketentuan hukum ini masih *debatable*, hal ini mengingat bahwa berdasarkan UUD NRI 1945 kedudukan MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara sebagaimana menurut UUD 1945 (UUD 1945 sebelum perubahan) tetapi hanya sebatas sebagai Lembaga Tinggi Negara sebagaimana lembaga-lembaga tinggi negara yang lain.⁶⁰ Hal ini menimbulkan masalah hukum menyangkut kedudukan dan status hukum dari Tap. MPR itu sendiri, khususnya dalam hierarkis peraturan perundang-undangan, yaitu: *Pertama*, bagaimanakah rasio-yuridis kedudukan ketetapan MPR masuk kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan? *Kedua*, tidak samakah kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR Berdasarkan UUP3

⁶⁰ **Titik Triwukan Tutik**, 2012, “Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* FH UII Yogyakarta, No. 1, Vol. 20, Januari 2013, h. 3.

2011 dengan kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR sebelumnya?

Pertanyaan ini muncul karena produk ketetapan MPR sebelumnya merupakan produk hukum dari suatu **Lembaga Tertinggi Negara** sedangkan produk ketetapan MPR sekarang (setelah reformasi) merupakan produk hukum dari suatu **Lembaga Tinggi Negara**.

1. Jenis Aturan Hukum

Philipus M. Hadjon, membagi jenis aturan hukum meliputi 3 (tiga) produk hukum utama, yaitu: (1) Undang-Undang Dasar [UUD], (2) undang-undang (UU), dan (3) peraturan.⁶¹ Dengan klasifikasi tersebut, maka tampak jelas pembentukannya, yaitu; (1) UUD dihasilkan oleh MPR, (2) UU merupakan produk legislasi (DPR bersama presiden), dan (3) Peraturan yang merupakan produk eksekutif dalam rangka regulasi. Klasifikasi tersebut secara otomatis akan berkaitan dengan materi muatan dan dengan sendirinya menunjukkan hierarki.

Dengan pola rumusan jenis aturan hukum menjadi 3 (tiga) kategori tersebut, maka tanpa menyebut hierarkis secara otomatis jenis tersebut telah menunjukkan hierarki. **UUD** berada pada posisi supremasi sehingga menjadi supremasi UUD di-susul **undang-undang** sebagai instrumen hukum utama karena merupakan produk legislasi dan tempat ketiga adalah **peraturan** sebagai produk regulasi.

Bagaimana dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? Kalau kita bandingkan dengan negara lain, tidak ada negara yang merumuskan pola hierarkis peraturan perundang-undangan seperti Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap. No. III/MPR/2000 dan Pasal 7 ayat (1) UUP3 2004, maupun UUP3 2011.

Dari studi perbandingan konstitusi yang telah dilakukan, tidak ada suatu negara pun dari negara Uni Eropa yang merumuskan bentuk aturan hukum seperti tersebut di atas. Latar belakang pola perumusan yang demikian menurut **Philipus M. Hadjon**, ialah historis konstitusi negara-negara tersebut dengan pola *bottom up* dan bukan pola *top down*. Dengan demikian, konstitusi hanya mengonstatir apa yang dikenal dengan dalam praktik ketatanegaraan dan di sisi lain memungkinkan perkembangan bentuk baru aturan hukum secara konstitusional.⁶²

Pola hubungan hirarkis [hubungan tingkatan] yang digunakan, dan bukan pola enumerisasi [daftar aturan hukum], dapat dipaparkan sebagai berikut. **Pertama, Konstitusi Jerman**. Menurut Pasal 31, bahwa Hukum Federal mengalahkan hukum negara bagian. Rumusan itu menegaskan, bahwa hukum federal **superior** terhadap hukum negara bagian. Adapun pada Art 20 III, ditegaskan bahwa kekuasaan legislatif tunduk kepada ketentuan konstitusi, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan kehakiman terikat pada ketentuan undang-undang dan keadilan. Rumusan itu menegaskan, bahwa aturan buatan legislatif superior terhadap aturan buatan eksekutif

⁶¹ **Philipus M. Hadjon**, "Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Makalah* disampaikan pada Seminar di FH Unair Surabaya, h. 5.

⁶² *Ibid.*, h. 6.

dan yudisial [melalui *rechtsvinding*].

Kedua, Konstitusi Belanda. Menurut Pasal 94 *Grondwet*, bahwa dalam kerajaan tidak boleh diterapkan ketentuan hukum yang bertentangan ketentuan perjanjian [traktat] yang mengikat. Hal ini mengindikasikan, bahwa traktat yang dibuat raja superior terhadap hukum nasional.

Ketiga, Konstitusi Perancis. Konstitusi Perancis merumuskan hubungan hierarkis dengan pola yang lain dibandingkan dengan pola Jerman dan Belanda. Pasal 34 Konstitusi Perancis merumuskan daftar kewenangan legislatif dan residu atau sisa dari daftar itu termasuk kewenangan eksekutif yang diatur dalam bentuk "*reglements*".

Dibandingkan dengan ketentuan aturan hukum sebagaimana layaknya ketatanegaraan Negara lain, ketatanegaraan Indonesia memiliki karakter yang berbeda dalam hierarkis aturan hukum yang tidak dikenal dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut adalah dengan memasukkan produk hukum Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangannya.

Ketetapan MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah MPR, yang ditujukan keluar (dari Majelis) yaitu mengatur tentang garis-garis besar dalam bidang legislatif dan eksekutif. Istilah Ketetapan dalam Tap. MPR/MPRS sebenarnya tidak ada dalam UUD 1945. Istilah ini diambil MPRS pada sidang pertama, dari bunyi Pasal 3 UUD 1945 naskah asli,⁶³ di mana terdapat sumber hukum, bahwa MPR berwenang menetapkan UUD, GBHN dalam arti luas,⁶⁴ memilih presiden dan wapres dan sebagainya. Kemudian oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dijadikan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan (sumber hukum).⁶⁵

Berkaitan dengan wewenang MPR menyusun GBHN dikaitkan dengan fungsi dari Tap. MPR, menurut **A. Hamid Atamimi**, Tap. MPR berfungsi untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dalam UUD, karena UUD mengatur hal-hal pokok saja. Pengaturan lebih lanjut tersebut untuk mengarahkan haluan negara yang dituangkan dalam GBHN.⁶⁶ Adapun menurut **Rosjidi Ranggawidjaja**, bahwa Tap. MPR bersama-sama dengan Pembukaan, Batang Tubuh UUD 1945 merupakan hukum positif aturan-aturan dasar yang dijabarkan dari Pancasila sebagai Norma Dasar (*staatsfundamentalnom*), tetapi jika ditelaah lebih lanjut materi Tap. MPR mengandung norma hukum yang pada hakikatnya sama dengan, namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945.⁶⁷

⁶³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, h. 46.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 39.

⁶⁵ Joenianto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, h. 18.

⁶⁶ Maria Farida Indriati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, dan Dasar-Dasar Pembentukannya* (Disarikan dari Perkuliahan A. Hamid Atamimi), Jakarta: Kanisius, h. 41.

⁶⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar

Berdasarkan Pasal 102 Ketetapan MPR No. 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR ditentukan tentang bentuk-bentuk Keputusan MPR: *Pertama*, Ketetapan MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis; *Kedua*, Keputusan MPR yaitu putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis.⁶⁸

Sesuai dengan makna dan maksud dibentuknya Tap. MPR, maka sebagai sumber hukum, Ketetapan MPR berisi antara lain: *Pertama*, Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang; *Kedua*, Ketetapan MPR yang memuat GBHN dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan presiden. Hal ini berarti bahwa ketetapan MPR di satu pihak dapat dilaksanakan dengan keputusan presiden. Adapun dari segi substansi, ketetapan MPR memiliki isi mengatur (*regeling*) dan merupakan keputusan (*beschikking*).

Keberadaan Tap. MPR dalam hierarki aturan hukum di Indonesia, mengalami pasang surut sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia sendiri. Berdasarkan ketentuan Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 dalam lampiran II-nya Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Tap. MPR berada di bawah UUD 1945 dan di atas undang-undang. Dalam praktik, tata urut dan penamaan bentuk-bentuk peraturan tersebut tidak sepenuhnya diikuti.⁶⁹ Kelemahan dan kekurangan dalam ketetapan MPRS tersebut kemudian disempurnakan dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Meskipun Tap. MPR No. III/MPR/2000 tersebut bersifat menyempurnakan, tetapi ketetapan ini justru menimbulkan masalah lain, yaitu dengan menempatkan Perpu pada urutan di bawah undang-undang padahal seharusnya keduanya berada dalam derajat yang sama. Karena itu, diundangkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka mengganti fungsi dan mengadopsi materi Ketetapan No. III/MPR/2000.

Maju, h. 41.

⁶⁸ Ketetapan MPR mempunyai kekuatan hukum mengikat keluar dan ke dalam mengandung arti mengikat seluruh bangsa Indonesia, termasuk MPR sendiri sebagai lembaga beserta anggotanya, juga lembaga-lembaga yang lain. Adapun Keputusan MPR adalah bentuk keputusan MPR yang hanya dimaksudkan mengikat terhadap lingkungan MPR sendiri. *Joeniato, Op. cit.*, h. 128.

⁶⁹ Ketidakkonsistentan penggunaan di antaranya adalah: Misalnya, apakah Ketetapan MPR itu termasuk peraturan atau bukan, karena isinya kadang-kadang sama dengan Keputusan presiden yang hanya bersifat penetapan biasa. Sebagai contoh, Ketetapan MPR tentang pengangkatan presiden dan wakil presiden, sifatnya sama dengan Keputusan presiden yang ditetapkan untuk mengangkat atau memberhentikan pejabat sebagaimana disebut di atas. Lebih-lebih lagi, menjelang berlangsungnya Sidang Umum MPR pada bulan November 1999 yang lalu, karena adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan terhadap Pasal-Pasal UUD 1945, timbul polemik mengenai bentuk hukum perubahan UUD itu sendiri. Jika perubahan itu dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR yang jelas ditentukan bahwa kedudukannya berada di bawah UUD, maka akan timbul kekacauan dalam sistematika berpikir menurut tata urut peraturan yang diatur menurut Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut. Bagaimana mungkin UUD yang lebih tinggi diubah dengan peraturan yang lebih rendah. Karena itu, sebagai jalan keluar, telah disepakati bahwa bentuk hukum perubahan itu dinamakan "Perubahan UUD" sebagai nomenklatur baru perundang-undangan Republik Indonesia selama lebih dari 30 tahun terakhir, harus dikaji ulang dan disempurnakan untuk kepentingan masa depan hukum dan sistem hukum nasional.

TABEL 4.2 PERBANDINGAN KEDUDUKAN TAP. MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBELUM BERLAKUNYA UU NO. 12 TAHUN 2011

Tap. MPRS No. XX/ MPRS/1966	Tap. MPR No. III/ MPR/2000	UU No. 10 Tahun 2004	Keterangan
1. UUD 2. Tap. MPRS 3. UU/Perpu 4. PP 5. Keppres 6. Permen, dll	1. UUD 2. Tap. MPR/S 3. UU 4. Perpu 5. PP 6. Keppres 7. Perda	1. UUD & Perubahan UUD 2. UU/Perpu 3. PP 4. Perpres 5. Perda	Kecuali UU No. 10 Tahun 2004 menempatkan kedudukan Tap. MPR di bawah UUD dan di atas UU

Substansi mendasar dari ketentuan UU No. 10 Tahun 2004, bahwa UU ini telah meniadakan kedudukan Tap. MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan, MPR hasil Pemilu 2004 telah mendasarkan diri kepada UUD 1945 pasca-perubahan keempat tahun 2002, yang tidak lagi berwenang menetapkan GBHN dan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya. Satu-satunya produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yang termasuk lingkup kewenangan MPR adalah produk perubahan UUD yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

3. Rasio-Yuridis Kedudukan Ketetapan MPR Masuk Kembali dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Kedudukan Ketetapan MPR sebelum perubahan UUD 1945 ditemukan dalam Tap. MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Perundang-undangan yang kemudian dicabut dengan Tap. MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan kedua ketetapan tersebut, menurut **Rachmawati Puspitadewi** Tap. MPRS/MPR berkedudukan di bawah UUD 1945 dan di atas UU yang memiliki makna, bahwa Tap. MPR/MPRS akan mengatur secara langsung pokok-pokok aturan dalam UUD 1945, sekaligus berkaitan langsung dengan penetapan haluan negara⁷⁰

MPR secara yuridis berdasarkan UUD NRI 1945 diposisikan sebagai lembaga baru dan menjadi ada (*exist*) apabila menjalankan salah satu dari keempat kewenangan (*bevoegdheden*) yang diberikan (atribusi) oleh UUD NRI tersebut.⁷¹ Berdasarkan kenyataan demikian, pertanyaannya adalah apakah mungkin MPR dewasa ini masih berwenang mengadakan persidangan untuk membahas tentang pencabutan terhadap Tap. MPR/S yang diwarisi masa lalu ataupun membuat Ketetapan MPR

⁷⁰ **Rachmawati Puspitadewi**, "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Oktober 2007, Volume 25 No. 4, h. 325.

⁷¹ Menurut ketentuan UUD NRI Pasal 3 *juncto* Pasal 8 *juncto* Pasal 37, bahwa 4 (empat) kewenangan MPR yang diberikan meliputi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden; (3) memilih presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan; dan (4) melantik presiden dan/atau wakil presiden.

yang baru? Menurut **Jimly Ashsiddiqie**, bahwa:

secara konstitusional MPR tidak memiliki landasan untuk melakukan persidangan dalam rangka pembahasan tentang pencabutan terhadap Tap. MPR/S yang diwarisi masa lalu ataupun membuat Ketetapan MPR yang baru. Sidang MPR hanya dapat dilaksanakan untuk menjalankan salah satu keempat kewenangan MPR.⁷²

Meski demikian, berdasarkan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Tap. MPRS/MPR. Ketentuan tersebut sekaligus sebagai upaya untuk menghindari ketidakpastian hukum dari Tap. MPRS/MPR. Untuk melaksanakan amanat UUD NRI 1945, Forum Permusyawaratan Sidang-sidang MPR periode 1999-2004 berhasil menyusun dan mengeluarkan Tap. MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Hukum Tap. MPRS dan Tap. MPR tahun 1960-2002.

Tap. MPR RI No. I/MPR/2003 memuat pengelompokan Tap. MPR/MPRS yang dikeluarkan tahun 1960-2002. Pengelompokan tersebut dianggap penting karena masing-masing Tap. MPR/MPRS yang dikeluarkan memiliki sifat, maksud, dan tujuan yang berbeda. Namun dilihat dari fungsinya, Tap. MPR pada hakikatnya merupakan putusan yang bersifat penetapan yang bersifat individual, konkret dan final, tidak lagi merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak yang mengikat ke dalam dan ke luar.⁷³

Pengelompokan tersebut menempatkan Tap. MPR/MPRS ke dalam 5 (lima) kelompok: (1) Tap. MPR/MPRS yang memuat aturan yang sekaligus memberi tugas kepada presiden; (2) Tap. MPR/MPRS yang bersifat penetapan (*beschikking*); (3) Tap. MPR/MPRS yang bersifat mengatur ke dalam (*intern regeling*); (4) Tap. MPR/MPRS yang bersifat deklaratif; dan (5) Tap. MPR/MPRS yang bersifat rekomendasi dan per undang-undangan.

Selain pengelompokan Tap. MPR/MPRS tersebut, Tap. MPR RI No. I/MPR/2003 juga mengklasifikasi Tap. MPR/MPRS tahun 1960-2002 ke dalam 6 (enam) kelompok, yaitu:

1. Tap. MPR/MPRS yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku meliputi 8 (delapan) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap. MPRS dan 7 (tujuh) Tap. MPR. Misalnya, MPR RI No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, karena telah diakomodasi ke dalam Pasal 7 UUD NRI 1945.
2. Tap. MPR/MPRS yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu meliputi 3 (tiga) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap. MPRS dan 2 (tujuh) Tap. MPR. Misalnya, Tap. MPRS RI No. XXV/MPRS/1968 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk menyebarkan atau Mengem-

⁷² **Jimly Ashsiddiqie**, 2006b, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 163.

⁷³ Setelah Tap. MPR No. I/MPR/2003 diberlakukan, hanya Tap. MPR No. I/MPR/2003 saja yang memiliki sifat ke luar. Lihat **Rachmawati**, *Op. cit.*, h. 354.

bankan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, dengan alasan untuk menyelamatkan ideologi negara Pancasila.

3. Tap. MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 meliputi 8 (delapan) ketetapan yaitu 8 (delapan) Tap. MPR. Misalnya, Tap. MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Penetapan wakil presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia. Tap. ini dianggap bersifat *enmalig* dan dinyatakan telah selesai dilaksanakan.
4. Tap. MPR/MPRS yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang meliputi 11 (sebelas) ketetapan terdiri dari 1 (satu) Tap. MPRS dan 10 (sepuluh) Tap. MPR. Misalnya, Tap. MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan tidak berlaku lagi akibat telah diundangkannya Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki Peraturan perundang-undangan.
5. Tap. MPR yang masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR RI hasil pemilihan umum tahun 2004 meliputi 5 (lima) ketetapan yaitu 5 (lima) Tap. MPR. Kelima Tap. MPR yang seluruhnya memiliki substansi tentang aturan tata tertib MPR tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi setelah dibentuk MPR RI hasil Pemilu 2004.
6. Tap. MPR/MPRS yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan meliputi 104 (delapan) ketetapan terdiri dari 41 (empat puluh satu) Tap. MPRS dan 63 (enam puluh tiga) Tap. MPR.

Berdasarkan kenyataan demikian, maka keberadaan Tap. MPR tetap menjadi relevan dalam tata urut perundang-undangan dan dijadikan rujukan bagi aturan hukum. Ketentuan ini secara yuridis dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan:

Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI 1945 Namun, ruang lingkup materi muatan undang-undang ini diperluas tidak saja undang-undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain UUD NRI 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Selanjutnya dinyatakan:

Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b.
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d.

Dan sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini yaitu antara lain:

- a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.
- b.

Dengan ketentuan hukum tersebut maka, sejak 12 Agustus 2011 Ketetapan MPR masuk kembali dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan

Perubahan UUD 1945 telah mengubah kedudukan dan status hukum Tap. MPR. Perubahan tersebut akibat dari pergeseran kedudukan MPR⁷⁴ dan perubahan fungsi serta wewenang MPR.⁷⁵ Dengan terjadinya pergeseran kedudukan dan perubahan fungsi serta wewenang MPR, berimplikasi pada 2 (dua) hal: *Pertama*, produk peraturan yang dibuat MPR setelah perubahan UUD 1945 hanya meliputi (1) penetapan atau perubahan UUD; dan (2) ketetapan MPR dan keputusan MPR, tanpa GBHN.⁷⁶ *Kedua*, perubahan terhadap sifat dari produk MPR, terutama yang berkaitan dengan Tap. MPR yang semula bersifat mengikat ke luar dan ke dalam, menjadi hanya bersifat mengikat ke dalam saja.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan produk hukum setelah perubahan UUD 1945 sekaligus sebagai salah satu aturan hukum operasional dari UUD NRI 1945. Hal yang perlu dicermati bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak dikenal lagi adanya Tap. MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tetapi ironisnya, masih ada beberapa Tap. MPR yang tetap diberlakukan meskipun kedudukan dan status hukumnya telah dianulir menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Misalnya, Tap. MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI. Walaupun ketentuan ini telah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Nomor 34 tentang Tentara Nasional Indonesia, tetapi Tap. MPR RI No. VI/MPR/2000 tersebut dinyatakan tetap berlaku karena peraturan kerja sama dan saling membantu antara TNI dan POLRI masih perlu

⁷⁴ Sesuai dengan perubahan pertama UUD 1945, kedudukan MPR yang semula sebagai Lembaga Tertinggi Negara bergeser menjadi Lembaga Tinggi Negara sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR, DPD, presiden, MA, MK dan BPK.

⁷⁵ Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD NRI 1945, kewenangan yang diberikan (atribusi) UUD kepada MPR adalah: (1) wewenang mengubah dan menetapkan UUD; (2) wewenang melantik presiden dan/atau wakil presiden; dan (3) wewenang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden.

⁷⁶ Berdasarkan Keputusan MPR RI No. VII/MPR/2004, bentuk dari putusan MPR terdiri dari: (1) putusan tentang perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar; dan (2) Ketetapan dan Keputusan.

diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang.⁷⁷ Berdasarkan kenyataan demikian terjadi permasalahan hukum terhadap keberadaan Tap. MPR tersebut.

Menyadari permasalahan berkaitan dengan keberadaan Tap. MPR, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan, telah meletakkan kembali Ketetapan MPR (S) dalam tata urutan peraturan perundangan Indonesia. Secara hierarkis tata urutan yang baru menurut undang-undang ini adalah sebagai berikut: (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan MPR; (3) Undang-Undang dan Peraturan pemerintah Pengganti UU atau Perpu; (4) Peraturan pemerintah (PP); (5) Peraturan presiden; (6) Perda Provinsi; dan (7) Perda Kabupaten/Kota.

Menurut **Hajriyanto Y. Thohari**, bahwa:

Dengan masuknya kembali Tap. MPR dalam salah satu hierarki peraturan perundang-undangan ini memberikan arti bahwa Ketetapan MPR kembali didudukkan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sungguh sangat besar dan signifikan: Tap. MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Tap. MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD 1945 bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini, melainkan juga dalam pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan pemerintah (presiden) mutlak harus memperhatikan tap-tap MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.⁷⁸

Berdasarkan kenyataan tersebut pertanyaan yang muncul adalah: *Pertama*, samakah kedudukan dan status hukum ketetapan MPR yang dibentuk sebelum perubahan UUD 1945 dengan yang ketetapan MPR yang dibentuk setelah perubahan UUD 1945? Pertanyaan ini urgen dimunculkan mengingat terdapat perbedaan kedudukan dan status hukum MPR yang dibentuk sebelum perubahan UUD 1945 dan MPR yang dibentuk setelah perubahan UUD 1945. MPR sebelum perubahan UUD 1945 berstatus sebagai Lembaga Tertinggi Negara (*Supreme Body*), sedangkan MPR setelah perubahan UUD 1945 berstatus sebagai Lembaga Tinggi Negara. Memperhatikan kedudukan yang demikian tentu memberikan implikasi yang berbeda terhadap kedudukan dan status hukum Tap. MPR yang dibentuk sebelum perubahan UUD 1945 dan sesudah perubahan UUD 1945. *Kedua*, bagaimana mekanisme pengujian (*judicial review*) Tap. MPR tersebut dan bagaimana mekanisme pengujian (*judicial review*) aturan hukum di bawahnya yang dianggap bertentangan dengan Tap. MPR.

⁷⁷ Tap.-Tap. lain yang tergolong masih diberlakukan adalah Tap. MPRS RI No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampara, Tap. MPRS RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Tap. MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan.

⁷⁸ **Hajriyanto Y. Thohari**, "Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011", *Makalah* Dipresentasikan pada Acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang, Provinsi Babel, h. 3-4.

a. Kedudukan, Status dan Kekuatan Hukum Tap. MPR

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menempatkan Tap. MPR secara hirarkis berada di bawah UUD dan di atas UU, tetapi masalah yang masih timbul dengan diberlakukannya UU 12/2011 adalah mengenai kekuatan hukum Tap. MPR – yaitu apakah dengan hierarki demikian ketetapan MPR memiliki derajat di bawah UUD dan di atas UU ataupun ketetapan MPR sederajat dengan UUD ataupun dengan UU? Hal ini perlu dianalisis mengingat MPR dengan kewenangan sekarang tidak lagi berwenang untuk membahas ketetapan-ketetapan yang telah dibuatnya sendiri di masa lalu. Oleh sebab itu, lembaga mana yang dianggap berwenang membahasnya tergantung kejelasan mengenai status hukum Tap. MPR/S itu sendiri, apakah disederajatkan dengan UUD, di bawah UUD ataupun disederajatkan dengan UU?

Sebelum membahas mengenai derajat Tap. MPR, terlebih dahulu perlu dipahami Tap. MPR yang manakah yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan, bahwa:

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut dapat disimpulkan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengkategorikan Tap. MPR terasuk bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, namun tidak berarti MPR masih mempunyai wewenang untuk membentuk Tap. MPR yang baru pasca perubahan UUD 1945. Hal ini bisa dipahami, karena yang dimaksud dengan tap MPR dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut hanya terhadap Tap. MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan Tap. No. I/MPR/2003. dengan demikian, ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya untuk mengakomodasi terhadap Tap. MPR yang masih dinyatakan berlaku dan bersifat *regeling*.

Berkaitan dengan derajat hukum dari Tap. MPR, terdapat berbagai wacana yang berkembang. Jika dibaca dari segi hierarki, derajat kekuatan hukum Tap. MPR berada di bawah UUD dan di atas UU. Tetapi hal ini tentu berbeda jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, Tap. MPR/MPRS bukanlah UU. Artinya Tap. MPR dianggap lebih tinggi dari UU dan karena itu setara dengan UUD, karena beberapa alasan: *Pertama*, secara historis sampai dengan pelaksanaan Sidang MPR tahun 2003, kedudukan Tap. MPR lebih tinggi daripada kedudukan UU. *Kedua*, dari segi bentuknya, Tap. MPR bukan berbentuk UU, sehingga tidak dapat disetarakan dengan UU. *Ketiga*, dari segi pembentuk atau lembaga

negara yang menetapkan Tap. MPR tidak ditetapkan oleh pembentuk UU, yaitu DPR bersama-sama presiden, melainkan oleh MPR/S.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemilihan derajat kekuatan hukum Tap. MPR hanya ada 2 (dua) kemungkinan yaitu sederajat dengan UUD atau sederajat dengan UU. Meski demikian berdasarkan Tap. No. I/MPR/2003, MPR menyatakan bahwa Tap. MPR/S yang tetap berlaku, masih tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang yang mengatur materi ketetapan-ketetapannya. Artinya, Tap. MPR/S itu ditundukkan derajatnya oleh MPR sendiri, sehingga dapat diubah oleh atau dengan undang-undang. Dengan demikian harus disimpulkan bahwa MPR sendiri telah menundukkan kedudukan dan status hukum Tap. MPR yang pernah dibuatnya setingkat dengan undang-undang sehingga untuk selanjutnya Tap. MPR yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus dipandang sederajat dengan undang-undang atau lebih tinggi sedikit daripada undang-undang.

b. Mekanisme Pengujian Ketetapan MPR

Meskipun MPR tidak akan membentuk Tap. MPR lagi yang mengatur secara umum (*regeling*), akan tetapi tidak akan menutup kemungkinan bahwa akan terdapat permohonan pengujian Tap. MPR yang masih dinyatakan berlaku berdasarkan Tap. MPR Nomor 1/MPR/2003 oleh warga Negara yang mempunyai *legal standing* di mana hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh berlakunya Tap. MPR yang masih berlaku tersebut. Pertanyaannya adalah lembaga mana yang memiliki wewenang untuk melakukan pengujian (*review*) terhadap Tap. MPR tersebut?

Untuk hal ini tentunya perlu kiranya memahami kedudukan Tap. MPR setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Berdasarkan hierarki Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Tap. MPR di bawah UUD tetapi di atas UU. Jika digunakan anasir hierarki, maka kedudukan Tap. MPR secara hierarki lebih rendah daripada UUD, tetapi lebih tinggi dari UU. Apakah dengan demikian juga berarti mekanisme pengujian (*review*), juga mengikuti mekanisme sebagaimana pengujian UU di bawah UUD yang dilakukan oleh MK?

Pengujian terhadap materi aturan hukum semisal UU pada dasarnya dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara, yaitu: *judicial review*, *constitutional review* dan *legislative review*. *Judicial review* dan *constitutional review* suatu mekanisme pengujian UU yang dilakukan oleh MK, sedangkan *legislative review* adalah mekanisme pengujian UU yang dilakukan lembaga pembuat UU tersebut dalam hal ini DPR atau presiden ataupun keduanya. Jika DPR dan presiden diperkenankan mencabut Tap. MPR berdasarkan ketentuan perundangan-undangan, maka tidak alasan bahwa MK tidak boleh melaksanakan pengujian. Suatu konsekuensi logis, mengingat mekanisme *judicial review* dan *constitutional review* merupakan upaya konstitusional yang disediakan oleh UUD 1945 apabila mekanisme *legislative review* tidak atau belum diadakan, sedangkan ketentuan yang terkandung di dalam suatu produk peraturan telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi warga negara atau subjek hukum yang dilindungi hak dan kewenangan konstitusionalnya oleh UUD 1945.

Hal ini cukup dipahami, karena jika terjadi pelanggaran hak-hak konstitusional yang dinilai keran berlakunya Tap. MPR yang dinyatakan masih berlaku maka akan banyak merugikan masyarakat sebagai warga negara, sehingga apabila pengujian Tap. MPR itu harus menunggu sidang tahunan MPR, maka hal itu akan membutuhkan waktu dan proses yang lama dan akan semakin menambah volume kerugian bagi masyarakat.

c. Mekanisme Pengujian Aturan Hukum di bawah Tap. MPR

Dewasa ini hanya dikenal 2 (dua) jenis mekanisme pengujian terhadap aturan hukum (*judicial review*), *Pertama*, terhadap undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD pengujian dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). *Kedua*, pengujian terhadap aturan hukum di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Pertanyaannya lalu bagaimana mekanisme pengujian terhadap UU yang dianggap bertentangan dengan Tap. MPR dan bagaimana mekanisme pengujian terhadap aturan hukum di bawah UU yang dianggap bertentangan dengan Tap. MPR.

Kedudukan UU dalam UU No. 12 Tahun 2011 secara normatif berada di bawah TAP MPR, namun secara teoretis masih diperdebatkan. Jika dilihat posisi MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan, yang mana MPR merupakan lembaga tertinggi negara, maka TAP MPR posisinya memang lebih tinggi dari UU, akan tetapi bila dilihat posisi MPR setelah amendemen UUD 1945, posisi MPR setingkat dan sederajat dengan DPR dan presiden, yang membuat UU, maka TAP MPR bisa dikatakan setingkat dengan UU. TAP MPR yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah TAP MPR yang ditetapkan pada saat MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara, maka hierarkinya tentu lebih tinggi dari UU yang dibuat oleh DPR bersama presiden yang hanya lembaga tinggi negara.

TAP MPR/S sebelum amendemen UUD 1945 merupakan aturan hukum dasar di samping UUD 1945 yang memuat norma dasar dan bersifat *regeling*, posisinya jelas berada di atas UU yang lebih teknis. Setelah amendemen UUD 1945 posisi TAP MPR tidak lagi menjadi aturan hukum dasar, dan UUD 1945 adalah aturan hukum dasar tunggal, serta bersifat *beschikking* bagi administrasi internal MPR saja.

Berdasarkan lembaga yang membuatnya, TAP MPR secara teoretis setingkat dengan UUD 1945, karena dibuat oleh MPR, yang membedakannya adalah *pertama*, MPR mengubah dan menetapkan UUD 1945 karena fungsinya sebagai konstituan-te, sedangkan dalam menetapkan TAP MPR fungsinya hanya sebatas legislasi biasa. *Kedua*, prosedur amandemen UUD 1945 begitu rumit, sedangkan perubahan TAP MPR tidak begitu sulit, yakni sama seperti UU. Oleh karena itulah TAP MPR secara hierarki berada di bawah UUD 1945.

Karena sama-sama ditetapkan oleh MPR, maka dalam *judicial review* UU terhadap TAP MPR diberikan kewenangan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini selain karena alasan UUD 1945 dan TAP MPR sama-sama ditetapkan oleh MPR, tapi juga untuk mengisi kekosongan hukum mengenai pengujian UU

terhadap TAP MPR. Dalam hal ini keadilan substantif lebih diutamakan dibandingkan dengan kepastian hukum.

Analogi dengan ketentuan di atas, maka sebaliknya jika aturan hukum di bawah UU dianggap bertentangan dengan Tap. MPR maka mekanisme *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Agung, sebagaimana mekanisme *judicial review* yang selama ini dilakukan terhadap aturan hukum yang berada di bawah UU.





Bab 5

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

A. PEMEGANG KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pemerintahan (*government*) pada dasarnya memiliki dua pengertian. *Pertama*, pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*), yaitu keseluruhan fungsi yang ada dalam negara. Dilihat dari teori trias politika, pemerintahan dalam arti luas meliputi: kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan mengadili (yudisial). Dengan demikian, kekuasaan dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk undang-undang yang terbatas, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan kehakiman yang terbatas. *Kedua*, pemerintahan dalam arti sempit (*government in narrower sense*), yaitu pemerintahan yang hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja.¹ Artinya, bahwa pemerintahan dalam arti sempit ialah badan pelaksana kegiatan eksekutif saja tidak termasuk badan kepolisian, peradilan, dan badan perundang-undangan. Pemerintahan dalam arti sempit ini dapat disebut dengan istilah lain, yaitu “administrasi negara”.²

Menurut **Stephen Leacock**,³ kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang mengenai pelaksanaan undang-undang. Dengan kata lain, bahwa eksekutif menyelenggarakan kemauan negara. Dalam satu negara demokrasi, kemauan negara itu dinyatakan melalui badan pembentuk undang-undang. Tugas utama dari eksekutif, tidak mempertimbangkan, tetapi melaksanakan undang-undang yang ditetapkan oleh badan legislatif. Tetapi dalam negara modern, urusan eksekutif adalah tidak semudah sebagai adanya pada masa-masa Yunani. Oleh karena beraneka ragamnya tugas-tugas negara, dirasa perlu menyerahkan urusan pemerintahan dalam arti luas

¹ **Sri Soemantri M.**, 2004, “Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca-Perubahan UUD 1945”, *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Depkimham bekerja sama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jawa Timur di Surabaya pada tanggal 9-10 Juni 2004, h. 8.

² **Titik Triwulan Tutik** dan **Ismu Gunadi Widodo**, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, h. 107.

³ **Ismail Suny**, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, h. 43.

kepada tangan eksekutif dan tak dapat lagi dikatakan bahwa kekuasaan eksekutif hanya terdiri dari pelaksanaan undang-undang.

Kekuasaan eksekutif menurut **W. Ansley Wynes**, adalah kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.⁴

Kekuasaan-kekuasaan umum dari eksekutif berasal dari Undang-Undang Dasar dan undang-undang, yang meliputi:⁵

1. Kekuasaan administratif (*administrative power*), yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administratif.
2. Kekuasaan legislatif (*legislative power*), yaitu memajukan rencana undang-undang dan mengesahkan undang-undang.
3. Kekuasaan yudikatif (*judicial power*), yaitu kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti.
4. Kekuasaan militeris (*military power*), yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan.
5. Kekuasaan diplomatik (*diplomatic power*), yaitu kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri.

Menurut **Ismail Suny**, apa yang disebutkan itu adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kekuasaan eksekutif di waktu normal. Pada waktu-waktu krisis yang memuncak apabila oleh satu dan lain sebab kabinet tak dapat dengan efektif menyelenggarakan tugasnya, **kekuasaan darurat** dilaksanakan oleh presiden.⁶

Yang menjadi pertanyaan adalah siapakah sebenarnya yang memegang kekuasaan pemerintahan itu? Untuk menjawab pertanyaan ini kita kembali kepada bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara tersebut, misalnya pada negara republik dengan sistem pemerintahan presidensial maka pemegang kekuasaan pemerintahan negara adalah presiden, tetapi pada sistem parlementer pemegang kekuasaan pemerintahan adalah perdana menteri.

Berikut disajikan pemegang kekuasaan pada berbagai jenis bentuk dan sistem pemerintahan negara. (lihat Tabel 5.1)

Bagaimana dengan pemerintahan di Indonesia? UUD 1945 menentukan bahwa kekuasaan eksekutif dilakukan oleh presiden. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 UUD 1945:

Ayat (1)

"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."

⁴ *Ibid.*, h. 44.

⁵ *Ibid.* Bandingkan dengan pendapat **C.F. Strong**, bahwa yang dimaksud dengan pemerintah adalah presiden yang mempunyai: (1) *executive power*; (2) *administrative power*, (3) *diplomatic power*, (4) *judicial power*; dan (5) *military power*. Lihat juga **Sri Soemantri M.**, 2004, *Op. cit.*, h. 10.

⁶ *Ibid.*, h. 47.

Ayat (2)

“Dalam melaksanakan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.”

TABEL 5.1. PEMEGANG KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Bentuk Negara	Sistem Pemerintahan	Kepala Negara	Kepala Pemerintahan	Pemegang Kekuasaan Pemerintahan	Contoh Negara
Monarki (Kerajaan)	Monarki Murni	Raja/Ratu/Sultan/Kaisar	Raja/Ratu/Sultan/Kaisar	Raja/Ratu/Sultan/Kaisar	Brunei Darussalam (Kaisar) Saudi Arabia (Raja)
	Monarki Parleментар	Raja/Ratu/Sultan/Kaisar	Raja/Ratu/Sultan/Kaisar	Perdana Menteri	Britania Raya (Inggris) Jepang
Republik	Presidensial	Presiden	Presiden	Presiden	Amerika Serikat Indonesia
	Parleментар	Presiden	Perdana Menteri	Perdana Menteri	Perancis Singapura

Sumber: Disarikan dari berbagai sumber.

Selain itu, dalam menjalankan kewajiban pemerintahan, khususnya dalam menentukan politik negara, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang bertanggung jawab langsung kepada presiden.⁷

Meski demikian, sebenarnya kekuasaan pemerintahan oleh presiden ini diatur dan ditentukan secara menyeluruh dalam Bab III UUD 1945 yang memang diberi judul Kekuasaan Pemerintahan Negara yang terdiri dari 17 pasal yang mengatur beberapa aspek tentang presiden dan lembaga kepresidenan. Termasuk juga di dalamnya perincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintahan. Tetapi dari semua ketentuan Pasal yang mengatur tentang presiden selaku pemegang kekuasaan negara adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwa “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*”

Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam Pasal 4 ayat (1) ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. Artinya, bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan perbedaan antara presiden selaku kedudukan kepala negara dan presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar.⁸

Pertanyaan yang muncul dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut adalah adakah kekuasaan pemerintah yang tidak berdasarkan Undang-Undang Dasar? Artinya, ada kekuasaan pemerintahan negara yang menurut Undang-Undang Dasar dan ada pula yang kekuasaan pemerintahan negara yang tidak menurut undang-undang.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, bahwa yang dimaksud dengan “menurut Un-

⁷ Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan.

⁸ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 107-108.

dang-Undang Dasar” sebenarnya juga dapat dibedakan antara yang secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar dan ada pula yang tidak secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar.⁹ Selanjutnya, **Alexander Hamilton** berpendapat, bahwa presiden memiliki *inherent presidential power* yaitu cabang kekuasaan eksekutif sedangkan cabang kekuasaan legislatif bersifat *herein granted* yaitu kekuasaan yang secara eksplisit disebutkan dalam naskah UUD.¹⁰

Pasal lain yang juga penting dalam kaitannya dengan presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara adalah Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa “*Dalam melaksanakan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden*”, dan juga Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, bahwa *presiden dibantu oleh menteri-menteri negara*.

Dalam ketentuan kedua Pasal tersebut digunakan istilah “dibantu”, artinya baik wakil presiden maupun para menteri negara sama-sama merupakan pembantu presiden. Adapun berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (2) bahwa menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh presiden, dan presiden dan wakil presiden menurut Pasal 6A ayat (1) sama-sama dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Merujuk pada ketentuan tersebut, meski antara wakil presiden dan para menteri sama-sama membantu presiden akan tetapi secara prinsipiell memiliki perbedaan. Para menteri negara tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden sebagai satu kesatuan institusi. Sementara di dalam institusi kepresidenan sendiri terdapat dwitunggal pasangan presiden dan wakil presiden yang secara bersama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Sehingga, seperti halnya presiden, wakil presiden juga adalah atasan para menteri negara.

B. PRESIDEN

1. Kedudukan Presiden

Jabatan presiden dan/atau wakil presiden pada dasarnya hanya dijumpai dalam negara yang menganut bentuk pemerintahan republik. Dengan demikian, dalam negara yang pemerintahannya berbentuk kerajaan atau kekaisaran yang dijumpai adalah seorang kepala negara, yang bernama kaisar,¹¹ raja/ratu,¹² yang dipertuan agung

⁹ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, h. 333.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ **Kaisar** adalah gelar yang umum bagi penguasa suatu imperium sehingga wilayah yang dikuasainya dapat disebut sebagai **kekaisaran**. Kata ini berasal dari bahasa Yunani *kaisar*, dipakai luas dalam bahasa Jerman, *Kaiser*. Bahasa Indonesia menggunakannya sebagai penguasa imperium yang berbentuk monarki, meskipun suatu imperium tidak harus dipimpin oleh seorang raja (*monarch*), misalnya Uni Soviet, dan suatu imperium juga tidak harus dipimpin oleh seorang dengan sebutan “kaisar” (misalnya Imperium Britania). Pada masa kini hanya penguasa di Jepang yang selalu disebut menggunakan gelar “kaisar”, yaitu Kaisar Akihito dengan permaisurinya Michiko yang dinobatkan pada 1989 dengan nama zaman Heisei. Pada masa sebelumnya, nama kaisarnya adalah Kaisar Hirohito yang memerintah mulai tahun 1926 sampai 1988 dengan nama zaman Showa. Lihat <https://id.wikipedia.org/wiki/Kaisar>, diakses 25 Desember 2016.

¹² **Raja/Ratu** adalah gelar yang umum bagi Kepala Negara Monarki (Kerajaan). Misalnya Raja Abdullah

atau sultan.¹³

Berbeda dengan kepala negara pada negara yang berbentuk kerajaan (*monarchy*), seperti kaisar, raja/ratu, atau yang dipertuan agung atau sultan, keberadaan presiden pada negara yang berbentuk republik diangkat bukan berdasarkan keturunan. Jika sistem pemerintahan yang dianut dalam republik adalah sistem presidensial, maka presiden memiliki dua fungsi sekaligus, yaitu presiden selaku kepala negara (*head of state*) dan fungsi presiden selaku kepala pemerintahan (*head of government*). Adapun jika sistem pemerintahan bersifat parlementer, maka jabatan kepala pemerintahan (*head of government*) dipegang oleh perdana menteri (*prime minister*) dan presiden berfungsi sebagai kepala negara (*head of state*) seperti di Perancis dan Singapura.

Dalam konteks Indonesia, kedudukan utama dari presiden dinyatakan secara tegas dalam UUD NRI 1945 yaitu kekuasaan pemerintahan negara (*executive power*).¹⁴ Meskipun demikian, menurut **Ismail Suny**, Presiden Indonesia tidak menjadi kepala eksekutif dan pemimpin yang sebenarnya dari eksekutif seperti halnya di Amerika Serikat.¹⁵ Ada dua alasan pokok berkaitan dengan pendapat **Ismail Suny** tersebut. *Pertama*, dalam melaksanakan kekuasaan itu telah ditentukan oleh UUD. *Kedua*, dalam melaksanakan tugasnya presiden dibantu oleh para menteri dan para menteri inilah dalam konteks politik yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

2. Kekuasaan Membentuk Undang-undang

Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara selain memiliki kewenangan di bidang eksekutif juga memiliki kewenangan di bidang legislatif atau regulatif bahkan juga memiliki kewenangan yudisial.

Dalam praktik ketatanegaraan, kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh kepala negara dan/atau kepala pemerintahan selalu ditambahkan adanya kekuasaan untuk mengatur, baik karena delegasi kewenangan yang mengalir dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan undang-undang ataupun karena karena dimungkinkan secara langsung oleh Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk:

Raja Kerajaan Arab Saudi, dan Ratu Elizabeth II Ratu Kerajaan Britania Raya (*the Kingdom of England*). Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Elizabeth_II_dari_Britania_Raya, diakses 25 Desember 2016.

¹³ **Sultan** adalah sebutan untuk seorang raja atau pemimpin Muslim, yang memiliki suatu wilayah kedaulatan penuh yang disebut kesultanan (bahasa Arab: سلطنة, *sulthanatun*). Dalam bahasa Ibrani, *shilton* atau *shaltan* (bahasa Ibrani: שילטון) berarti "wilayah kekuasaan" atau "rezim". Dewasa ini sebutan sultan misalnya adalah untuk menyebut pemimpin Kesultanan Brunei Darussalam yang bergelar **Sultan Haji Sir Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah GCB GCMG** dan juga sultan untuk Ngayogyakarta Hadiningrat yang bergelar **Sri Sultan Hamengku Buwono X**. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Hassanal_Bolkiah_dari_Brunei, diakses 25 Desember 2016.

¹⁴ Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945.

¹⁵ **Ismail Suny**, *Op. cit.*, h. 42.

- a. Mengajukan rancangan undang-undang (RUU).
- b. Mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) menjadi undang-undang.
- c. Menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu).
- d. Peraturan pemerintah (PP).
- e. Peraturan presiden (Perpres).

Berkaitan dengan kekuasaan legislatif itu, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain diatur lewat ketentuan bahwa presiden dan DPR mempunyai wewenang yang sama untuk membahas setiap rancangan undang-undang untuk kemudian disetujui bersama.¹⁶ Anggota DPR diberi hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang,¹⁷ dan presiden mempunyai hak untuk menetapkan peraturan pemerintah menetapkan menjalankan undang-undang,¹⁸ serta peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.¹⁹ Selain itu, DPR mempunyai hak melakukan pengawasan terhadap presiden/pemerintah sebagai salah satu ciri sistem presidensial yang kita anut.²⁰

a. Mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Menjadi Undang-undang

Ketentuan mengenai hak presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang (RUU) didasarkan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, bahwa *presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan, *Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*.

Perubahan ayat (1) dari Pasal 5 itu dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan legislatif (membentuk undang-undang) sebagaimana tercantum pada Pasal 20 ayat (1) hasil Perubahan Pertama, dan presiden yang memegang kekuasaan eksekutif (menjalankan undang-undang) tetap diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR.²¹

Perubahan Pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan presiden, beralih ke tangan DPR. Pemberdayaan DPR tidak menyebabkan DPR lebih kuat dibandingkan presiden karena kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang/setara.

Kewenangan presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang adalah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (4), bahwa *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk*

¹⁶ Pasal 20 ayat (2) hasil Perubahan Pertama.

¹⁷ Pasal 21 hasil Perubahan Pertama.

¹⁸ Pasal 5 ayat (2).

¹⁹ Pasal 22 ayat (1).

²⁰ Pasal 20A ayat (1).

²¹ Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama.

menjadi undang-undang.

Yang menjadi pertanyaan adalah apakah setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara presiden dan DPR harus disahkan oleh presiden? Bagaimana jika presiden tidak mau mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut? Rupanya kewajiban presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang bukanlah sesuatu yang mutlak. Karena rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tanpa memperoleh pengesahan presiden pun dengan sendirinya dapat menjadi undang-undang. Hal ini dipertegas dalam Pasal 20 ayat (5), bahwa *Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*

Ketentuan itu dirumuskan karena adanya kebutuhan untuk mencari solusi konstitusional apabila tidak dilakukan pengesahan oleh presiden atas sebuah rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui bersama antara DPR dan presiden, sehingga tidak menentunya pengundangan RUU tersebut. Selain itu, belajar dari praktik ketatanegaraan pada masa lalu terdapat RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dan presiden, tetapi ternyata kemudian tidak disahkan oleh presiden. Hal itu dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.

Dengan adanya ketentuan ini, ditandatangani atau tidak ditandatanganinya suatu RUU yang telah disetujui bersama DPR dan presiden oleh presiden, setelah lewat waktu 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama oleh DPR dan presiden, RUU itu serta-merta (otomatis) secara resmi menjadi undang-undang (UU) yang sah menurut hukum dan menjadi hukum yang berlaku.

Rumusan ini merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada di tangan DPR. Selain itu, ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur kekuasaan presiden. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).

Walaupun RUU tersebut tidak ditandatangani presiden, hal itu tidak mengurangi komitmen semua pihak, terutama penyelenggara negara untuk melaksanakan undang-undang tersebut, termasuk presiden. Hal itu karena undang-undang tersebut sebelumnya telah disetujui bersama antara DPR dan presiden. Selain itu, adanya penegasan Pasal 20 ayat (5) itu sendiri yang menyatakan bahwa suatu RUU sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan apabila lewat waktu 30 hari walaupun presiden tidak mengesahkannya.

Ketentuan ini dirumuskan untuk memberikan kepastian hukum. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 ayat (5) ini perlu dipahami sebagai imbalan ketentuan Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) karena RUU itu sudah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan presiden.

b. Menetapkan Peraturan pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu)

Kewenangan presiden untuk menetapkan Peraturan pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu) didasarkan pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) sampai dengan (3) UUD 1945, bahwa:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Ketentuan Pasal 22 UUD RI 1945 mengatur alasan tentang keberlakuan suatu Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang [Perpu], yaitu: *pertama*, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti undang-undang; *kedua*, Perpu itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut; dan *ketiga*, jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

● Syarat Dalam Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD RI 1945 tersebut, maka keberadaan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang [Perpu] dibentuk hanya dalam hal kegentingan yang memaksa dan/atau karena keadaan-keadaan yang mendesak. Perpu menurut UUD 1945 memang perlu diadakan, agar keselamatan negara dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan cepat.

Penetapan Peraturan pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu) yang dilakukan oleh presiden juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi: "*Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.*"

Dari bunyi kedua Pasal di atas dapat kita ketahui, bahwa syarat presiden mengeluarkan Perpu adalah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah yang dimaksud dengan ketentuan tentang alasan keberlakuan Perpu yang diatur dalam Pasal 22 UUD RI 1945 *juncto* Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan, "*dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa ...*"? UUD RI 1945 tidak menjelaskan apa makna dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Tetapi berdasarkan Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum amendemen dinyatakan, "*Pasal ini mengenai noodverorderingsrecht presiden. Aturan ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan Negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat.*" Hal yang sama dinyatakan oleh **H.A.S Natabaya**,

... bahwa Pasal ini mengenai nood verordeningsrecht president, aturan sebagian ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting yang memaksa pemerintah untuk bertindak cepat, bertindak lekas dan tepat.²²

Dalam artikel berjudul *Polemik Penolakan Perpu JPSK* yang ditulis **Yuli Harsono**, dikatakan bahwa subjektivitas presiden dalam menafsirkan “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*” yang menjadi dasar diterbitkannya Perpu, akan dinilai DPR apakah kegentingan yang memaksa itu benar terjadi atau akan terjadi. Persetujuan DPR ini hendaknya dimaknai memberikan atau tidak memberikan persetujuan (menolak). Jadi, menurut **Yuli Harsono**, yang menafsirkan suatu kegentingan memaksa itu adalah dari subjektivitas presiden. Inilah yang menjadi syarat ditetapkan sebuah Perpu oleh presiden.²³

Kedudukan Perpu sebagai norma subjektif juga dinyatakan **Jimly Asshiddiqie**:

“Pasal 22 memberikan kewenangan kepada presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).”²⁴

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, tanggal 8 Februari 2010, menetapkan 3 [tiga] syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat [1] yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang.
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai.
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedural biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1,2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:

Meskipun kegentingan yang memaksa menjadi kewenangan presiden untuk menafsirkannya, yang artinya diserahkan pada subjektivitas presiden, namun subjektivitas itu harus

²² Pendapat **H.A.S Natabaya** saat sebagai saksi Pemohon pada pengujian.

²³ **Yuli Harsono**, “Polemik Penolakan Perpu JPSK”, artikel dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b557621e5e83/polemik-penolakan-perpu-jpsk-br-oleh-yuli-harsono>, diakses 26 Desember 2016

²⁴ **Jimly Asshiddiqie**, 2010a, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Press, h. 209.

ada dasar objektivitasnya, dan pembatasan tersebut disyaratkan oleh konstitusi. Pembentukan Perpu tidak boleh disalahgunakan, mengingat sebenarnya materi Perpu adalah materi undang-undang yang tidak dapat diputuskan sendiri oleh presiden tanpa persetujuan DPR. Ketiga syarat konstiusionalitas sebagaimana disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 adalah sebagai indikasi kegentingan yang memaksa, atau dengan kata lain, karena adanya keadaan tertentu yang harus diatasi segera supaya tidak terjadi ketidakpastian hukum. Hal tersebut dilakukan dengan pembentukan hukum, dalam hal ini Perpu.

Perpu harus mempunyai akibat *prompt immediately* atau “sontak segera” yaitu apa yang hanya dapat diatasi secara segera dalam rangka memecahkan permasalahan hukum.

Materi muatan Perpu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya berlaku seperti undang-undang, mengikat umum sejak diundangkan, artinya sama dengan produk legislatif yaitu undang-undang. Dalam negara demokrasi, produk legislatif dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Perpu yang sama materi dan kekuatannya dengan undang-undang tidak dibentuk oleh presiden dan DPR,²⁵ tetapi hanya dibentuk oleh presiden seorang diri. Oleh karenanya, sangat beralasan jika UUD 1945 memberi syarat dalam keadaan apa Perpu dapat dibentuk oleh presiden yaitu keadaan kegentingan yang memaksa.

● Syarat Mendapat Persetujuan DPR

Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945 menyatakan, bahwa *Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.*

Ketentuan ini diperjelas juga dalam Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikut. Yang dimaksud dengan “persidangan berikut” menurut penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 adalah masa sidang pertama DPR setelah Perpu ditetapkan. Jadi, pembahasan Perpu untuk di DPR dilakukan pada saat sidang pertama DPR dalam agenda sidang DPR setelah Perpu itu ditetapkan untuk mendapat persetujuan atau tidak dari DPR.

Mengenai konsekuensi Perpu yang ditetapkan, **Marida Farida Indrati Soeprapto**, dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* mengatakan, bahwa Perpu ini jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Perpu itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan undang-undang (UU). Adapun, apabila Perpu itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut.²⁶ Persetujuan DPR ini sangat penting karena DPR-lah yang memiliki kekuasaan

²⁵ Lihat Pasal 20 UUD RI 1945.

²⁶ **Maria Farida Indrati Soeprapto**, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentuk-*

legislatif, dan yang secara objektif menilai ada tidaknya kegentingan yang memaksa, sebagaimana telah kami jelaskan di atas.

Meskipun Perpu tersebut belum dibahas oleh DPR, konsekuensi hukum dari Perpu itu sudah ada. Artinya, Perpu tersebut sudah berlaku, bisa dilaksanakan, dan memiliki kedudukan yang setingkat dengan UU sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penjelasan lebih lanjut mengenai kedudukan Perpu dapat Anda simak dalam artikel Kedudukan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

Sekarang, “bagaimana jika Mahkamah Konstitusi membatalkan sebuah Pasal tapi DPR/pemerintah mengatur kembali hal yang sama?” Sebagaimana diketahui, bahwa putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan **tidak ada upaya hukum** yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).²⁷ Jadi, putusan MK itu tidak dapat diubah karena sifatnya yang final dan mengikat. Artinya, terhadap putusan MK tidak bisa diajukan upaya hukum.

Dari ketentuan di atas jelas bahwa putusan MK bersifat final dan mengikat. Artinya, akibat hukum yang ditimbulkan pasca-dijatuhkannya putusan MK harus dipatuhi, termasuk oleh DPR/pemerintah. Apabila ada pengaturan dalam suatu Pasal pada UU dibatalkan oleh MK dan dinyatakan tidak berlaku atau lebih tepatnya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka tidak tepat jika DPR/pemerintah mengatur kembali norma tersebut dalam undang-undang lain.

Akan tetapi, dalam praktiknya, DPR/pemerintah dapat saja mengeluarkan suatu produk hukum baru yang mengatur hal yang sama meski Pasal yang mengatur sebelumnya telah dibatalkan oleh MK. Secara etika hukum, tentu hal ini dapat dianggap sebagai pengabaian terhadap putusan MK, dan dapat menjadi sumber permasalahan hukum di kemudian hari.

c. Menetapkan Peraturan pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres)

Kewenangan presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah (PP) didasarkan pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan, bahwa *presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*. Adapun peraturan presiden didasarkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁸

annya. Yogyakarta: Kanisius, h. 94.

²⁷ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN RI Tahun 2011 Nomor 82, TLN RI Nomor 5234).

Selain itu, menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, semua pejabat pelaksana undang-undang sepanjang secara tegas diberi wewenang untuk mengatur atau kewenangan regulatif/legislatif oleh undang-undang (*delegation of rule-making power by state*), dapat pula mengeluarkan produk-produk peraturan tersendiri yang bersifat spesifik, khusus, ataupun yang hanya berlaku internal. Syaratnya adalah, bahwa kewenangan yang didelegasikan oleh undang-undang yang bersangkutan kepada pejabat atau lembaga negara yang bersangkutan. Inilah yang biasa dinamakan dengan “*delegation of legislative power*” atau “*delegation of rule making-power*”.

Secara substantif/materi ada perbedaan antara penetapan peraturan pemerintah dan penetapan peraturan presiden, meskipun keduanya berasal dari inisiatif presiden. Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.²⁹ Adapun materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.³⁰ Menurut Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa yang dimaksud dengan “**menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya**” adalah penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

Ketentuan ini berbeda dengan peraturan presiden, bahwa peraturan presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah **secara tegas** maupun **tidak secara tegas** diperintahkan pembentukannya.³¹ Keberadaan peraturan presiden ini sesuai dengan kedudukan presiden menurut UUD 1945, yaitu sebagai peraturan yang dibuat oleh presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai **atribusi** dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan tersebut menurut **Maria Farida**, bahwa peraturan presiden memiliki fungsi antara lain:

1. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (atribusi).
2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya (delegasi).
3. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam peraturan pemerintah, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.³²

²⁹ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹ Penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³² **Maria Farida Indrati**, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, h. 223-225.

3. Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

a. Persyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden

Persyaratan untuk dapat dicalonkan sebagai presiden dan wakil presiden ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) UUD 1945, *“Calon presiden dan calon wakil presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden. Syarat-syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”*

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut UU Pilpres 2003) menyatakan, *“Peserta Pemilu presiden dan wakil presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.”*

Dengan redaksi yang serupa Pasal 8 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum presiden dan wakil presiden (selanjutnya disebut UU Pilpres 2008), *calon presiden dan calon wakil presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik*. Selanjutnya, dalam Pasal 9 UU Pilpres 2008 ditegaskan pula, pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden. Adapun mekanisme penentuan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik diatur dalam Pasal 10, sebagai berikut:

1. Penentuan calon presiden dan/atau calon wakil presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik bersangkutan.
2. Partai politik dapat melakukan kesepakatan dengan partai politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan pasangan calon.
3. Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat mencalonkan 1 (satu) pasangan calon sesuai dengan mekanisme internal partai politik dan/atau musyawarah gabungan partai politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka.
4. Calon presiden dan/atau calon wakil presiden yang telah diusulkan dalam satu pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak boleh dicalonkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.

Berkaitan dengan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai atau gabungan partai menurut Pasal 5 UU Pilpres 2008, seseorang hanya dapat dicalonkan menjadi presiden atau wakil presiden apabila memenuhi 2 (dua) per-

syarat pokok. *Pertama*, persyaratan personal. *Kedua*, syarat administratif. Syarat personal di antaranya: (1) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (2) mampu secara rohani dan jasmani; dan (3) setia kepada Pancasila dan UUD 1945 serta cita-cita proklamasi. Adapun syarat administrasi meliputi: (1) WNI sejak kelahiran dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain; (2) tidak pernah berkhianat terhadap negara; (3) bertempat tinggal di wilayah NKRI; (4) telah melaporkan dan diaudit kekayaan pribadinya; (5) tidak sedang memiliki tanggungan utang; (6) tidak sedang pailit; (7) tidak dicabut hak pilihnya; (8) tidak melakukan perbuatan tercela; (9) terdaftar sebagai pemilih; (10) memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP); (11) memiliki daftar riwayat hidup; (12) belum pernah menjabat sebagai presiden atau wakil presiden selama dua kali masa jabatan; (13) tidak pernah dihukum penjara karena makar; (14) berusia sekurang-kurangnya 30 tahun; (15) berpendidikan minimal SMA/ sederajat; (16) bukan bekas anggota Partai Komunis Indonesia (PKI) atau sejenisnya; dan (17) tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Begitulah undang-undang yang masih berlaku hingga saat ini dalam mengatur tentang pemilihan calon presiden dan wakil presiden. Namun sejak tahun 2008 sudah banyak kritik tentang syarat tersebut terutama pada persyaratan minimal pendidikan seorang calon presiden. Banyak masukan yang mengatakan, bahwa seorang presiden selayaknya adalah sarjana, karena diharapkan seseorang dengan pendidikan tinggi pastinya memiliki etika yang lebih baik dan juga lebih cakap dalam mengatur urusan negara yang bukan merupakan perkara mudah.

Jika dicermati khususnya persyaratan calon presiden ada perbedaan mendasar antara UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan. Sebelum adanya perubahan UUD 1945 yang hingga saat ini sudah mengalami perubahan keempat, Pasal 6 ayat (1) dari UUD 1945 yang mengatur mengenai syarat bagi seorang Presiden Republik Indonesia berbunyi, "*Presiden ialah orang Indonesia asli*".

Lebih dari lima puluh tahun bangsa ini mempraktikkan asas konsitusional orang Indonesia asli yang bisa menjadi Presiden RI. Dan praktik kenegaraan kita memberikan realitas bahwa selama ini Presiden RI adalah orang Indonesia asli.

Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI Ketujuh pada tanggal 9 November 2001, ada perubahan fundamental mengenai syarat asli orang Indonesia. Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 aslinya sudah diganti dengan ketentuan konstitusional baru, yang lengkapnya, sebagai berikut: Pasal 6 (1) calon presiden dan calon wakil presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden. (2) Syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dalam perubahan ketiga UUD 1945 syarat orang Indonesia asli bagi calon Presiden RI dihapuskan dan diganti menjadi cukup seorang warga negara Indonesia sejak

kelahirannya. Artinya, sejak Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut telah dibuka pintu selebar-lebarnya bagi siapa pun yang hendak mencalonkan diri sebagai calon presiden dan calon Wakil Presiden, yang penting sang calon adalah seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya, tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani.

Peluang konstitusional tersebut terbuka warga negara berketurunan Cina, Arab, India, dan keturunan bangsa-bangsa lainnya di dunia, serta agama apa pun untuk menjadi presiden dan wakil presiden Republik Indonesia.³³

Semenjak kemerdekaan RI dikumandangkan pada 17 Agustus 1945, selama ini Presiden Republik Indonesia yang berkuasa adalah orang Indonesia asli. Setidaknya, kita sudah memiliki delapan orang presiden yang menjabat, yakni: Ir. Soekarno, Mr. Sjafruddin Prawiranegara, Mr. Assaat, Jend. (Purn.) Soeharto, Prof. DR. Ing. B.J. Habibie, K.H. Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan yang masih menjabat DR. Soesilo Bambang Yudhoyono.

Secara politis, baru 7 (tujuh) Presiden RI yang diakui pernah menjabat dan berkuasa sebagai Presiden RI, sementara 1 (satu) yang belum diakui eksistensinya sebagai presiden adalah Mr. Sjafruddin Prawiranegara yang pernah menyelamatkan kedaulatan dan eksistensi Republik Indonesia dengan menjabat sebagai Ketua Pemerintahan Darurat Republik Indonesia di Bukittinggi. Walaupun sudah mendapat pengakuan sebagai Pahlawan Nasional, namun sebagai presiden PDRI dan presiden ke-2 RI beliau mendapatkan pengakuannya.³⁴

Pada pemilihan umum presiden dan wakil presiden mendatang terbuka peluang bagi calon yang beragama Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha dan bahkan Konghucu, untuk mencalonkan dirinya sebagai calon presiden dan calon wakil presiden RI mendatang. Namun masalahnya apakah realitas politik dan realitas sosio-kultural kita akan menerima calon presiden dan wakil presiden RI yang beragama non-Muslim?

Praktik kenegaraan atau konvensi kenegaraan kita selama ini memang hanya mengenal presiden yang merupakan orang Indonesia asli dan beragama Islam. Dari kedelapan orang Presiden RI yang pernah menjabat selama ini, senyatanya memang beragama Islam, bahkan pasangan Wakil Presidennya pun beragama Islam. Sebagai salah satu sumber hukum tata negara, konvensi kenegaraan yang selama ini dipraktikkan, akan menjadi rujukan utama bagi kalangan mayoritas yang akan bersikukuh bahwa presiden adalah orang Indonesia asli dan beragama Islam sebagai agama mayoritas.

³³ <http://politik.rmol.co/read/2016/08/25/258322/Syarat-Presiden-Harus-Indonesia-Asli-Dalam-UUD-45-Yang-Dihilangkan-Amien-Rais-Harus-Dikembalikan>- diakses 2 Januari 2017.

³⁴ http://www.kompasiana.com/advokat-faridmuadz/bolehkah-nonjawa-dan-nonmuslim-menjadi-presiden-ri-pasca-2014_5509afa5813311ef05b1e260, diakses 2 Januari 2017.

b. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

UUD 1945 sebelum perubahan meletakkan kedaulatan berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga pengaturan masalah pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2): *“Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.”*

Tuntutan reformasi menghendaki Pengisian Jabatan presiden dan wakil presiden dilakukan secara demokratis, transparansi, dan beradab serta partisipasi rakyat seluas-luasnya. Berdasarkan itu Pasal 6A UUD 1945 setelah perubahan menentukan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden, sebagai berikut:

Pasal 6A

- (1) Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

● Presiden dan Wakil Presiden Dipilih dalam Satu Pasangan Secara Langsung Oleh Rakyat

Ketentuan ini lebih lanjut mengenai pemilihan presiden tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut UU Pilpres) yang menyatakan, *“Peserta Pemilu presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.”*

Sejalan dengan kesepakatan untuk mempertahankan (dalam arti lebih memperkuat) sistem pemerintahan presidensial, maka presiden dan wakil presiden haruslah memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi yang kuat itu hanya bisa diperoleh jika presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam sistem presidensial, setidaknya-tidaknya, akan terdapat ciri-ciri:

1. Adanya masa jabatan presiden yang bersifat pasti (*fixed term*).
2. Presiden di samping sebagai kepala negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan.
3. Adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi.

4. Adanya mekanisme *impeachment*.³⁵

Perubahan ketentuan mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden yang semula dilakukan oleh MPR dan sekarang dilakukan rakyat secara langsung juga didasarkan pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Di samping itu, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, menjadikan presiden dan wakil presiden terpilih mempunyai legitimasi yang lebih kuat. Jadi, adanya ketentuan tersebut berarti memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang kita anut dengan salah satu cirinya adalah adanya periode masa jabatan yang pasti (*fixed term*) dari presiden dan wakil presiden, dalam hal ini masa jabatan presiden dan wakil presiden Indonesia lima tahun. Dengan demikian, presiden dan wakil presiden terpilih tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar hal-hal yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui suatu prosedur konstitusional, yang populer disebut *impeachment*. Khusus mengenai *impeachment*, sesungguhnya merupakan suatu pengecualian, yaitu jika presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Di sini sekali lagi terlihat konsistensi penerapan paham negara hukum, yaitu bahwa tidak ada pengecualian penerapan hukum, bahkan terhadap presiden sekalipun.

Calon presiden dan calon wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dimaksudkan untuk mewujudkan fungsi partai politik sebagai pemersatu bangsa yang menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat mengenai calon presiden dan calon wakil presiden. Dengan demikian, para calon presiden dan calon wakil presiden yang diajukan partai-partai politik merupakan kristalisasi dari aspirasi rakyat.

Selain adanya ketentuan diusulkan oleh sebuah partai politik, calon presiden dan wakil presiden juga dapat diusulkan oleh gabungan partai politik peserta Pemilu dimaksudkan untuk membangun kesepahaman, kebersamaan, dan kesatuan di kalangan partai-partai politik dalam melakukan perjuangan politik. Hal itu diharapkan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia yang majemuk dalam melaksanakan demokrasi atau kedaulatan rakyat.

Ketentuan bahwa calon presiden dan calon wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik tersebut menyebabkan tidak tertutup peluang munculnya calon presiden dan calon wakil presiden dari kalangan nonpartai politik. Hanya saja, calon dari kalangan nonpartai itu dapat diusulkan menjadi calon presiden atau calon wakil presiden jika melalui dan diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Dalam ketentuan Pasal 6A ayat (3) diatur mengenai perolehan suara minimal yang harus diraih pasangan calon presiden dan calon wakil presiden untuk terpilih

³⁵ **Majelis Permusyawaratan Rakyat RI**, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, h. 83.

menjadi presiden dan wakil presiden.

Pertimbangan adanya ketentuan ini adalah untuk menyesuaikan dengan realitas bangsa Indonesia yang sangat majemuk, baik dari segi suku, agama, ras, budaya, dan domisili karena persebaran penduduk tidak merata di seluruh wilayah negara yang terdiri atas pulau-pulau. Dengan demikian presiden dan wakil presiden Republik Indonesia adalah pilihan mayoritas rakyat Indonesia secara relatif yang tersebar di hampir semua wilayah. Hal itu sebagai wujud bahwa figur presiden dan wakil presiden selain sebagai pimpinan penyelenggara pemerintahan, juga merupakan simbol persatuan nasional.

Pasal 6A ayat (4) merupakan ketentuan lanjutan untuk melengkapi ketentuan Pasal 6A ayat (3) hasil Perubahan Ketiga (tahun 2001) yang mengatur proses pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Ketentuan Pasal 6A ayat (4) ini merupakan jalan ke luar (*escape clause*) untuk mengantisipasi jika dalam Pemilu tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memenuhi perolehan suara yang disyaratkan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3).

Bagaimana perbandingannya dengan Negara lain dalam hal pengisian jabatan presiden dan wakil presiden? Amerika Serikat, Perancis dan Republik Federasi Jerman merupakan Negara-negara yang menentukan presiden dan wakil presidennya oleh lembaga. Menurut *Article 11 Section 1* Konstitusi Amerika Serikat berhubungan dengan amendemen 23 presiden dan wakil presiden di pilih oleh satu dewan pemilih (*Electoral College*). Para anggota dewan pemilih di pilih oleh masing-masing negara bagian dan jumlah anggota dari Negara-negara bagian sama banyaknya dengan wakil-wakil mereka dalam *senate* (Dewan Perwakilan Daerah) dan *house of representatives* (Dewan Perwakilan Rakyat).³⁶

Seperti halnya di Amerika Serikat, Presiden Perancis juga dipilih oleh dewan pemilih. Dalam bukunya yang berjudul *Outline of Comparative Government*. Selain yang di kemukakan dalam buku tersebut bahwa ada negara yang tidak melakukan pemilihan umum melalui dewan pemilih, melainkan langsung oleh rakyat atau para pemilih yang memenuhi syarat tertentu. Hal ini antara lain kita dapat jumpai di Republik Turki.

4. Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Masa jabatan presiden dan wakil presiden diatur dalam Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, bahwa *Presiden dan Wakil presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*

Perubahan Pasal ini dilatarbelakangi oleh praktik ketatanegaraan kita selama berpuluh-puluh tahun tidak pernah mengalami pergantian presiden. Terjadinya hal tersebut disebabkan oleh rumusan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diubah yang memang menimbulkan tafsiran yang

³⁶ Tentang Amerika, Konstitusi Amerika Serikat dengan Catatan Penjelasan.

beragam, antara pendapat yang menyatakan bahwa presiden dapat menjabat berkali-kali dan pendapat yang menyatakan bahwa presiden hanya dapat menjabat dua kali.

Belajar dari pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, dilakukan perubahan sehingga dengan rumusan Pasal 7 itu, periode masa jabatan presiden dan wakil presiden sudah ditentukan dan dibatasi, yakni bisa dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian, presiden atau wakil presiden hanya dapat menjabat maksimal dua kali masa jabatan.

Penetapan pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden selama 5 (lima) tahun ini juga berlaku bagi kebanyakan negara-negara Eropa atau negara-negara di dunia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*), sementara bagi kebanyakan penganut sistem *Anglo-Saxon (common law)* seperti Amerika Serikat (USA),³⁷ Australia, Inggris, dan negara-negara persemakmuran Inggris (*commonwelth*) seperti Malaysia, Filipina dan lainnya menetapkan batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden selama 4 (empat) tahun.³⁸

Menurut **Taufik Sri Sumantri**, bahwa pembatasan kekuasaan presiden sebenarnya dapat dilakukan melalui dua cara. *Pertama*, pembatasan dari aspek **waktu**. *Kedua*, pembatasan kekuasaan dari aspek **isi**, yaitu pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan.³⁹ Pembatasan kekuasaan presiden dari aspek waktu dapat dilihat dalam Pasal 7 UUD 1945, bahwa *Presiden dan Wakil presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*. Adapun pembatasan dari aspek isi dapat dilihat dari tugas dan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar kepada presiden dan/atau wakil presiden. Misalnya, (1) bahwa kekuasaan presiden dilakukan menurut Undang-Undang Dasar bukan atas kemauan sendiri (Pasal 4 UUD 1945). (2) dari kewenangan legislasi presiden hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang [Pasal 5 ayat (1)]. Ketentuan ini mengubah ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menentukan, bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kewenangan legislasi ini dikembalikan pada fungsi DPR [Pasal 20 ayat (1)].

³⁷ Pasal I ayat (1) Bagian II Konstitusi Amerika Serikat menyatakan, “Kekuasaan Eksekutif berada dalam tangan presiden dari Amerika Serikat. Ia memangku jabatannya selama masa empat tahun dan bersama-sama dengan wakil presiden, dipilih untuk masa jabatan yang sama ...”.

³⁸ **Titik Triwulan Tutik**, “Penetapan Masa Jabatan Jaksa Agung dalam Sistem Penetapan Jabatan Pejabat Negara”, *artikel* dalam Jurnal Hukum Ius Qui Iustum FH UII Yogyakarta Vol. 18 No. 4, Oktober 2011, h. 428-429.

³⁹ **Sri Soemantri M.**, “Keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan Tetap”, *Makalah* Disampaikan Pada Lokakarya Negara Hukum di Hotel Bidakara Jakarta, 16 Desember 2005, h. 2.

5. Alasan dan Prosedur Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatan

a. Alasan Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya

Meskipun Pasal 7 UUD 1945 menyatakan, bahwa *Presiden dan Wakil presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*. Namun demikian, ia dapat diberhentikan dari masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan perundang-undangan setelah ada keputusan dari Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa presiden dan/wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat.

Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7A, yang menyatakan:

Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Sebelum perubahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum memuat ketentuan yang mengatur pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur hal itu di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa DPR mengusulkan Sidang Istimewa MPR dan MPR meminta pertanggungjawaban presiden. Hal itu di samping bertentangan dengan sistem presidensial juga membuka peluang terjadinya ketegangan dan krisis politik dan kenegaraan selama masa jabatan presiden dan/atau wakil presiden, seperti yang kerap kali terjadi dalam praktik ketatanegaraan kita. Praktik ketatanegaraan seperti itu lebih merupakan pelaksanaan sebuah sistem pemerintahan parlementer yang tidak dianut negara kita.

Untuk itu, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya (*impeachment*) yang didasarkan pada alasan hukum ataupun alasan lain, yang tidak bersifat politik dan multitafsir seperti yang terjadi pada era sebelumnya. Dengan adanya rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas dan jelas mengatur mengenai *impeachment*, hanya atas alasan yang tercantum dalam ketentuan Pasal 7A saja, seorang presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Itu pun hanya dapat dilakukan setelah melalui proses konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi (MK) dan DPR.

Peran MK menegaskan bekerjanya prinsip negara hukum. Putusan MK merupakan putusan hukum yang didasarkan pada pertimbangan hukum semata. Posisi putusan MK menjadi rujukan/acuan bagi DPR mengenai apakah usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden tersebut diteruskan atau dihentikan.

b. Prosedur Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya

Prosedur pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya sebagaimana ketentuan Pasal 7A diatur dalam ketentuan Pasal 7B yang terdiri atas tujuh ayat, yaitu ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) dengan rumusan sebagai berikut.

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Ketentuan itu dilatarbelakangi oleh kehendak untuk melaksanakan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antarlembaga negara (DPR, presiden, dan MK) serta paham mengenai negara hukum. Sesuai dengan bidang kekuasaannya, sebagai lembaga perwakilan, DPR mengusulkan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya. Usul pemberhentian itu merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR. MK menjalankan proses hukum tersebut atas usul pemberhentian tersebut dengan cara memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR.

Pasal 7B

- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan itu dilatarbelakangi oleh sistem ketatanegaraan kita yang menempatkan DPR dan presiden dalam kedudukan yang setara/seimbang. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR tidak dapat menjatuhkan presiden. Sehubungan dengan hal tersebut, salah satu fungsi DPR adalah fungsi pengawasan terhadap presiden (dan wakil presiden serta pemerintah secara umum). Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut, DPR dapat berpendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan ter-

cela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Atas pendapatnya tersebut, DPR dapat mengajukan usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden kepada MPR sebagai lembaga negara yang berwenang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Karena kedudukan DPR sejajar/seimbang dengan kedudukan presiden sehingga keduanya tidak dapat saling menjatuhkan, DPR tidak memproses dan tidak mengambil putusan terhadap pendapatnya sendiri. Oleh karena itu, DPR mengajukannya kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan DPR itu. Jika putusan MK menyatakan presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, DPR meneruskan usul pemberhentian ke MPR.

Ketentuan itu juga merupakan salah satu pelaksanaan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antarlembaga negara, khususnya antara DPR, MK, dan MPR sesuai dengan kedudukan dan wewenangnya yang berbeda.

Pasal 7B

- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

Ketentuan kuorum dan jumlah minimal dukungan anggota DPR itu dimaksudkan agar pendapat DPR merupakan pendapat yang didukung oleh mayoritas anggota DPR.

Adapun jangka waktu yang disebut secara tegas dalam ketentuan Pasal 7B ayat (4) dimaksudkan untuk memberikan kepastian waktu sekaligus batas waktu (*deadline*) kepada MK. Ketentuan itu dimaksudkan untuk menghindarkan berlarut-larutnya proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya yang akan dapat meningkatkan ketegangan situasi politik nasional.

Pasal 7B

- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, 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.

Ketentuan itu menunjukkan diterapkannya paham negara hukum sehingga hanya atas putusan MK, DPR dapat melanjutkan upaya pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya dengan cara menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden kepada MPR.

Pasal 7B

- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah presiden dan/atau wakil presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Adanya ketentuan mengenai jangka waktu yang disebut secara tegas dalam ketentuan Pasal 7B ayat (6) dimaksudkan untuk memberikan kepastian waktu sekaligus batas waktu kepada MPR untuk menyelenggarakan sidang guna membahas usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden oleh DPR. Ketentuan itu menghindarkan berlarut-larutnya proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya yang dapat meningkatkan ketegangan situasi politik nasional.

Ketentuan kuorum sebanyak tiga perempat dari jumlah anggota MPR harus hadir dan disetujui oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR yang hadir dalam mengambil putusan terhadap usul DPR tersebut dimaksudkan untuk menghasilkan putusan yang didukung suara terbanyak.

Rapat Paripurna MPR dapat memutuskan memberhentikan atau tidak diberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dari jabatannya. Proses itu merupakan bagian dari ketentuan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Ketentuan Pasal 7B yang mengatur pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dilakukan melalui tahapan yang jelas dan tegas yang dilakukan tiga lembaga negara, yaitu: DPR, MK, dan MPR.

Walaupun dipilih oleh rakyat untuk memimpin dan memegang kekuasaan pemerintahan negara, sebagai manusia presiden dan/atau wakil presiden bisa saja melakukan kesalahan atau pelanggaran hukum yang merusak sendi-sendi hidup bernegara dan mencederai hukum. Oleh sebab itu, presiden dan/atau wakil presiden bisa diberhentikan dalam masa jabatannya dengan alasan tertentu yang disebutkan secara limitatif di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni melalui proses politik (dengan adanya pendapat DPR dan keputusan pemberhentian MPR) dan melalui proses hukum (dengan cara Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR).

Perbuatan pelanggaran hukum yang secara limitatif dijadikan alasan untuk

memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimuat dalam Pasal 7B ayat (1) adalah pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Berdasarkan muatan berbagai konstitusi di banyak negara, pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dapat dilakukan melalui proses dan keputusan politik (*impeachment*) atau melalui proses dan putusan hakim di pengadilan (*forum privilegium*). Pemberhentian melalui *impeachment* dimaksudkan bahwa pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dilakukan dengan mekanisme dan syarat-syarat tertentu oleh lembaga perwakilan rakyat, sedangkan pemberhentian melalui forum *privilegium* dimaksudkan bahwa pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden melalui proses hukum dan putusan pengadilan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dapat dilakukan dengan proses *impeachment* oleh MPR jika proses hukum (*forum privilegium*) telah ditempuh melalui Mahkamah Konstitusi, yang sebelumnya harus didahului dengan pernyataan pendapat oleh DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Dengan demikian, proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya haruslah melalui tiga tahap. *Pertama*, pernyataan pendapat dari DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. *Kedua*, adanya putusan Mahkamah Konstitusi bahwa pendapat DPR tersebut terbukti benar. *Ketiga*, pemberhentian oleh MPR jika MPR berketetapan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden itu layak dijatuhi hukuman pemberhentian. Jadi, MPR tidak harus memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden meskipun putusan Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum tertentu menurut konstitusi.

Tahapan-tahapan tersebut membuktikan bahwa dalam memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden yang masih dalam jabatannya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berpijak pada paham negara demokrasi seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan berpijak pada paham negara hukum seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (3). Penerapan paham demokrasi dilakukan melalui pernyataan pendapat lebih dahulu oleh DPR dan pemberhentian oleh MPR, yang merupakan lembaga perwakilan dengan fungsi yang berbeda. Penerapan paham negara hukum dilakukan melalui forum *privilegium*, yakni dengan pemeriksaan, pengadilan, dan putusan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman sebelum MPR benar-benar memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden. Di sinilah terletak perpaduan penerapan antara paham demokrasi dan paham negara hukum.

6. Presiden Tidak Dapat Membekukan dan/atau Membubarkan DPR

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai larangan pembekuan dan/atau pembubaran DPR oleh presiden tercantum dalam Pasal 7C dengan rumusan, sebagai berikut.

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mewujudkan keseimbangan politis bahwa DPR tidak dapat memberhentikan presiden, kecuali mengikuti ketentuan Pasal 7A (ketentuan ini diangkat dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan presiden juga tidak dapat membekukan DPR. Ketentuan itu juga dimaksudkan untuk melindungi keberadaan DPR sebagai salah satu lembaga negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sekaligus meneguhkan kedudukan yang setara antara presiden dan DPR yang sama-sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.

Ketentuan Pasal 7C juga merupakan penegasan, bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial yang menurut **S.L. Witman & J.J. Wuest** memiliki ciri-ciri, sebagai berikut:

1. Sistem yang didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan.
2. **Eksekutif (Presiden) tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan badan perwakilan rakyat (DPR)** atau tidak harus mengundurkan diri apabila kehilangan dukungan dari mayoritas anggota badan perwakilan rakyat.
3. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara presiden dan anggota kabinetnya; bahkan para anggota kabinet sepenuhnya bertanggungjawab kepada kepala eksekutif (presiden).
4. Eksekutif (presiden) dipilih oleh para pemilih.⁴⁰

Dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan larangan pembekuan dan/atau pembubaran DPR, pada masa yang akan datang tidak boleh terjadi peristiwa pembekuan dan/atau pembubaran DPR oleh presiden.

7. Pengaturan Apabila Presiden Mangkat, Berhenti, Diberhentikan atau Tidak Dapat Melakukan Kewajibannya dalam Masa Jabatannya

Sebelum diubah, ketentuan apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya terdiri atas satu Pasal, yaitu Pasal 8 (tanpa ayat). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi tetap satu Pasal, yaitu Pasal 8 dengan 3 (tiga) ayat, yaitu ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Pada Perubahan Kedua (tahun 2000)

⁴⁰ Sri Soemantri, *Op. cit.*, h. 2.

diputuskan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2), sedangkan ayat (3) diputuskan untuk dibahas pada Perubahan Keempat (tahun 2002). Rumusan perubahan sebagai berikut.

Pasal 8

- (1) Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya.
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan wakil presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan oleh presiden.

Rumusan naskah asli, sebelum perubahan sebagai berikut:

Pasal 8

Jika presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis waktunya.

Perubahan ketentuan Pasal 8 dirumuskan untuk mengatur apabila terjadi kekosongan presiden, wakil presiden [ayat (1) dan ayat (2)] dalam waktu yang berbeda, serta kekosongan presiden dan wakil presiden dalam waktu bersamaan [ayat (3)]. Adanya perubahan ketentuan Pasal 8 tersebut dimaksudkan untuk memperjelas dan mempertegas solusi konstitusional untuk menghindarkan bangsa dan negara dari kemungkinan terjadinya krisis politik kenegaraan akibat kekosongan jabatan presiden dan/atau wakil presiden, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan.

Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya. Rumusan itu merupakan hal otomatis karena wakil presiden secara konstitusional harus tampil sebagai pengganti presiden. Hal tersebut merupakan pengembangan dari rumusan Pasal 8 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (lama). Ayat (2) ini menyebabkan bertambahnya tugas MPR selain tersebut dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 8 ayat (1) terdapat penambahan faktor penyebab penggantian presiden oleh wakil presiden dalam masa jabatannya dari rumusan Pasal 8 sebelum diubah, yaitu diberhentikan. Kata diberhentikan itu dirumuskan dalam upaya konstitusional yang datang dari luar diri presiden dan/atau wakil presiden, yaitu oleh tiga lembaga negara (DPR, MK, dan MPR) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7A dan 7B.

Adapun ketentuan Pasal 8 ayat (2) yang mengatur tentang pengisian jabatan wakil presiden yang kosong oleh MPR dengan memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan oleh presiden, terkait erat dengan ketentuan Pasal 6A. Dua calon wakil presiden yang akan mengisi jabatan wakil presiden yang kosong diajukan oleh presiden sebagai konsekuensi logis dari ketentuan bahwa presiden dan wakil presiden merupakan pasangan. Sehingga jika terjadi kekosongan wakil presiden yang

menjadi pasangan presiden, presiden diberi hak oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengajukan dua calon wakil presiden ke MPR.

Adanya ketentuan bahwa calon wakil presiden yang diusulkan sebanyak dua orang calon, bukan seorang calon, dimaksudkan agar MPR dapat mempunyai alternatif dalam mengambil putusan sekaligus terhindar dari keharusan untuk menerima begitu saja usul presiden dan agar terjaga konstelasi dan stabilitas politik selama sisa masa jabatan presiden.

Ketentuan mengenai pengaturan presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya yang telah diputuskan dalam Perubahan Ketiga (tahun 2001) yaitu dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) dilengkapi dengan ayat (3) hasil Perubahan Keempat (tahun 2002) dengan rumusan, sebagai berikut:

Pasal 8

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

Adanya ketentuan Pasal 8 ayat (3) dimaksudkan agar apabila presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, telah ada solusi konstitusional yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya ketentuan itu diharapkan tidak timbul krisis ketatanegaraan yang berkepanjangan.

Kendatipun yang memilih presiden dan wakil presiden dalam hal presiden dan wakil presiden berhalangan tetap secara bersamaan adalah MPR, sesungguhnya esensi pemilihan langsung tidaklah hilang karena MPR tidak boleh memilih presiden dan wakil presiden di luar hasil Pemilu sebelumnya, yaitu pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada Pemilu tersebut. Presiden dan wakil presiden yang terpilih menurut ketentuan Pasal 8 ayat (3) ini masa jabatannya adalah terbatas pada sisa masa jabatan yang ditinggalkan oleh presiden dan wakil presiden yang berhalangan tetap secara bersamaan itu.

Perubahan itu juga memberi kewenangan bagi MPR selain yang disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

8. Sumpah/Janji Presiden dan/atau Wakil Presiden

Sebelum diubah ketentuan yang mengatur sumpah/janji presiden dan/atau wakil presiden diatur dalam satu Pasal, yaitu Pasal 9 tanpa ayat. Setelah diubah, ketentuan itu menjadi Pasal 9 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Rumusan perubahan, sebagai berikut.

Rumusan perubahan:

Pasal 9

- (1) Sebelum memegang jabatannya, presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah presiden (wakil presiden):

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (wakil presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa."

Janji presiden (wakil presiden):

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (wakil presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa."

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Rumusan naskah asli:

Pasal 9

Sebelum memegang jabatannya, presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah presiden (wakil presiden):

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (wakil presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa".

Janji presiden (wakil presiden):

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (wakil presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa".

Perubahan yang dilakukan pada ketentuan Pasal ini adalah menambah satu ayat,

yakni ayat (2). Penambahan ayat itu dimaksudkan untuk menghindarkan terjadinya problem ketatanegaraan apabila MPR atau DPR karena satu dan lain hal tidak dapat menyelenggarakan sidang, ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditambah dengan memasukkan rumusan: *Jika MPR atau DPR tidak dapat mengadakan sidang, maka presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan MA.*

Dengan penambahan ayat (2) tersebut, naskah sumpah/janji presiden dan wakil presiden menjadi ayat (1).

a. Kekuasaan, Wewenang, dan Tugas Presiden

Berbicara mengenai wewenang dan kekuasaan presiden memerlukan penjelasan yang lebih jauh. Menurut **Inu Kencana Syafie**,

... wewenang dan kekuasaan presiden dapat dibagi menjadi dua macam yaitu selaku kepala negara dan selaku kepala pemerintahan. Tugas dan tanggung jawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang seremonial dan protokoler kenegaraan, jadi mirip dengan kewenangan para kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan, adalah karena fungsinya sebagai penyelenggara tugas legislatif.⁴¹

Pendapat yang sama dikemukakan oleh **Moh. Mahfud MD** dalam bukunya *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*:

Lazimnya, di negara-negara yang menggunakan sistem kabinet Presidensial, di samping berfungsi sebagai kepala pemerintahan presiden berfungsi pula sebagai kepala negara⁴²

Pendapat berbeda disampaikan oleh **Jimly Asshiddiqie**:

Dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan pembedaan antara presiden selaku kedudukan kepala negara dan presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (head of state) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (head of government) atau Chief Executive.⁴³

Berkaitan dengan kekuasaan presiden tersebut menurut **Abubakar Busra** dan

⁴¹ **Inu Kencana Syafie**, 1990, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 53.

⁴² Ketentuan ini dapat ditemui dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan terhadap Pasal 10, 12, 13, 14, dan 15 yang menyebutkan bahwa, “Kekuasaan-kekuasaan presiden dalam Pasal-Pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara.” Begitu pula dalam penjelasan tentang MPR disebutkan bahwa *majelis mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden)*. Lihat **Moh. Mahfud MD**, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 113.

⁴³ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 107-108.

Abu Daud Busroh:⁴⁴

Kenyataannya UUD 1945 hanya menyebutkan presiden sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif saja, sedangkan presiden sebagai kepala negara tidak ditegaskan oleh Pasal-Pasal di dalam UUD 1945.

Hal terpenting yang perlu dikaji bahwa dalam sistem pemerintahan kabinet parlementer umumnya presiden berfungsi hanya sebagai kepala negara, sedangkan dalam sistem kabinet presidensial maka presiden di samping berfungsi sebagai kepala negara juga berfungsi sebagai kepala eksekutif.

Dari Pasal-Pasal UUD 1945 dan penjelasannya dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 ialah sistem presidensial. Dengan demikian, presiden berfungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Kenyataan fungsi presiden sebagai kepala negara dapat dilihat dari penjelasan Pasal 10 sampai 15 UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan: “*Kekuasaan-kekuasaan presiden dalam Pasal-Pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara.*”

Kekuasaan presiden berdasarkan UUD 1945, dapat dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu: (1) kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif; (2) kekuasaan presiden dalam bidang legislatif; dan (3) kekuasaan presiden sebagai kepala negara.⁴⁵

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*” Makna yang terkandung dari ketentuan tersebut bahwa presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara.

b. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif

Kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif termaktub di dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

Pasal 4 ayat (1)

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

Pasal 5 ayat (2)

“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Menurut **Ismail Suny**, meskipun Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Kekuasaan pemerintahan negara (*executive power*) dipegang oleh presiden, seperti dinyatakan pula dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, Presiden Indonesia tidak menjadi kepala eksekutif atau pimpinan yang sebenarnya dari eksekutif, karena dalam melaksanakan kekuasaannya yang ditentukan baginya oleh Undang-Undang

⁴⁴ **Abubakar Busra** dan **Abu Daud Busroh**, 1984, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 80.

⁴⁵ **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, *Op. cit.*, h. 197. Lihat juga **Abubakar Busra** dan **Abu Daud Busroh**, 1984, *Hukum ...*, *Ibid.*, h. 80.

Dasar menurut Undang-Undang Dasar.⁴⁶

Adapun menurut **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**,⁴⁷ karena UUD 1945 mengatur hal-hal yang pokok, maka sebenarnya ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut memberi wewenang kepada presiden yang luas dan tidak terperinci, sehingga segala pelaksanaan pemerintahannya itu sedikit banyak tergantung kepada presiden. Namun demikian, tidak berarti, bahwa presiden dapat berbuat sekehendak hatinya, karena UUD 1945 membatasinya.

Sebaliknya **Inu Kencana Syafie** mengutip pendapat **Muhammad Ridhwan Indra**, menyatakan bahwa akan halnya besarnya kekuasaan presiden dalam UUD 1945 itu terlihat karena: *pertama*, presiden di samping memimpin eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan legislatif; *kedua*, presiden di samping memimpin eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan yudikatif; *ketiga*, presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang (*pouvoir reglementair*); dan *keempat*, undang-undang yang mengatur seluruh lembaga tinggi negara lainnya dapat dibuat presiden.⁴⁸

c. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif

Kekuasaan presiden di bidang legislatif meliputi:

Pasal 5 ayat (1)

"Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR."

Pasal 21 ayat (2)

"Jika usul rancangan undang-undang (oleh anggota DPR), meskipun disetujui DPR, tidak disahkan oleh presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu."

Pasal 22 ayat (1)

"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

Pasal 23 ayat (1)

"Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama-sama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD."

Pasal 23 ayat (2)

"Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun lalu."

⁴⁶ **Ismail Suny**, 1986, *Pergesran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, h. 25.

⁴⁷ *Ibid.*, h. 198.

⁴⁸ **Inu Kencana Syafie**, 1989, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 56-57.

d. Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara

Sebagai kepala negara presiden mempunyai tugas-tugas pokok yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yakni Pasal 10 sampai 16 UUD 1945:

Pasal 10

"Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Darat";

Pasal 11 ayat (1)

"Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat peramaian dan perjanjian dengan negara lain";

Pasal 12

"Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang";

Pasal 13 ayat (2)

Presiden mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat 1). Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR.;

Pasal 13 ayat (3)

"Presiden menerima duta penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR";

Pasal 14 ayat (1)

"Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA";

Pasal 14 ayat (2)

"Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR";

Pasal 15

"Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang";

Pasal 16

"Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam UU".

Pasal 17 ayat (2)

"Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri".

e. Kekuasaan Presiden dalam Hal Grasi, Rehabilitasi, Amesti, dan Abolisi

Dalam konteks **Inu Kencana Syafie**, memberi grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi merupakan kekuasaan presiden di bidang yudikatif yang masuk dalam kekuasaan presiden di bidang pemerintahan (kepala pemerintahan).⁴⁹

⁴⁹ *Ibid.*, h. 54.

f. Grasi

Grasi adalah wewenang dari kepala negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim, berupa menghapus seluruhnya, sebagian atau mengubah sifat/bentuk hukuman itu. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, grasi sebagai ampunan yang diberikan kepala negara terhadap seseorang yang dijatuhi hukuman.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, bahwa grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh presiden.

Grasi bukan berupa upaya hukum, karena upaya hukum hanya terdapat sampai pada tingkat kasasi ke Mahkamah Agung. Grasi merupakan upaya nonhukum yang didasarkan pada hak prerogatif presiden dan juga diputuskan berdasarkan pertimbangan subjektif presiden. Grasi dibutuhkan dalam pemerintahan suatu negara karena dapat meminimalisasi beberapa risiko yang dikhawatirkan sebagai akibat dari vonis yang dijatuhkan oleh hakim, khususnya untuk pidana mati yaitu adanya kemungkinan terjadi eksekusi terhadap *innocent people*. Selain itu, adanya kekhilafan dalam proses hukum, meliputi proses penuntutan, penangkapan yang salah, atau keterangan dari saksi yang tidak dapat dipercaya. Grasi berada di luar lingkup peradilan pidana.

Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, wewenang pemberian grasi adalah penebobosan batas antara wewenang kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman, dalam arti bahwa kini presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan, diizinkan campur tangan dalam perkara-perkara pidana yang seharusnya melulu masuk kekuasaan pengadilan.⁵⁰

g. Amnesti

Amnesti adalah suatu pernyataan terhadap orang banyak yang terlibat dalam suatu tindak pidana untuk meniadakan suatu akibat hukum pidana yang timbul dari tindak pidana tersebut. Amnesti diberikan kepada orang-orang yang sudah ataupun yang belum dijatuhi hukuman, yang sudah ataupun yang belum diadakan pengusutan atau pemeriksaan terhadap tindak pidana tersebut. Secara umum, amnesti adalah sebuah tindakan hukum yang mengembalikan status tak bersalah kepada orang yang sudah dinyatakan bersalah secara hukum sebelumnya.

Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, amnesti merupakan pengampunan atau penghapusan hukuman yang diberikan kepala negara kepada seseorang atau sekelompok orang yang telah melakukan tindak pidana tertentu. Amnesti ditujukan kepada orang banyak. Pemberian amnesti yang pernah diberikan oleh suatu negara diberikan terhadap delik yang bersifat politik seperti pemberontakan atau suatu pemogokan kaum buruh yang membawa akibat luas terhadap kepentingan negara. Amnesti merupakan hak prerogatif presiden dalam tataran yudikatif.

⁵⁰ **Muhammad Ridhwan Indra** dan **Satya Arinanto**, 1992, *Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 Sangat Besar*, Jakarta; Haji Masagung, h. 20.

h. Abolisi

Abolisi berarti penghapusan atau pembasmian. Menurut istilah abolisi diartikan sebagai peniadaan tuntutan pidana. Artinya, abolisi bukan suatu pengampunan dari presiden kepada para terpidana. Tetapi merupakan sebuah upaya presiden untuk menghentikan proses pemeriksaan dan penuntutan kepada seorang tersangka. Karena dianggap pemeriksaan dan penuntutan tersebut dapat mengganggu stabilitas pemerintahan.

i. Rehabilitasi

Rehabilitasi adalah suatu tindakan presiden dalam rangka mengembalikan hak seseorang yang telah hilang karena suatu keputusan hakim yang ternyata dalam waktu berikutnya terbukti bahwa kesalahan yang telah dilakukan seorang tersangka tidak seberapa dibandingkan dengan perkiraan semula atau bahkan ia ternyata tidak bersalah sama sekali.

Kamus Besar Bahasa Indonesia secara singkat menerjemahkan rehabilitasi sebagai pemulihan kepada kedudukan (keadaan, nama baik) yang dahulu (semula). Fokus rehabilitasi ini terletak pada nilai kehormatan yang diperoleh kembali dan hal ini tidak tergantung kepada undang-undang tetapi pada pandangan masyarakat sekitarnya.

9. Pertanggungjawaban Presiden

UUD 1945 setelah perubahan tidak secara jelas menyebutkan bagaimana pertanggungjawaban presiden. Hal ini berbeda dengan pertanggungjawaban presiden berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan. Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, menegaskan bahwa presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia mandataris Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada majelis”. Pertanggungjawaban presiden selain diatur dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan) juga diatur dalam Tap. MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga-lembaga Tertinggi Negara kemudian di dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.

Tetapi berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan telah menentukan bahwa sistem pemerintahan RI merupakan presidensial secara murni. Implikasi dari sistem tersebut adalah bahwa presiden **tidak lagi** melaksanakan GBHN yang ditetapkan MPR, akan tetapi membuat program kerja sendiri.

Di pihak lain karena presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada lembaga-lembaga negara yang ada, termasuk juga kepada MPR. Dari aspek politik, hal ini berarti bahwa selama lima tahun jabatannya kedudukan presiden tidak dapat diganggu gugat. Itulah sebabnya

sistem pemerintahan yang dianut dinamakan *fixed executive*.⁵¹ Perlu diketahui dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden dipilih oleh dewan pemilih (*electoral college*)⁵² dan dipilih langsung oleh rakyat.⁵³ Karena itu presiden tidak bertanggung-jawab kepada lembaga-lembaga negara yang ada.

Lalu kepada siapa presiden bertanggungjawab? Menurut **Sri Sumantri M.**, pertanggungjawaban presiden meliputi dua segi. *Pertama*, pertanggungjawaban politik, yaitu terjadi pada saat presiden mencalonkan diri lagi untuk masa jabatan yang kedua. Jika dia tidak dipilih lagi—berarti pertanggungjawabannya tidak diterima. *Kedua*, pertanggungjawaban hukum, terjadi apabila DPR berpendapat presiden telah melakukan pelanggaran hukum berat. Dalam hal ini, DPR meminta Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus.⁵⁴

Berdasarkan kenyataan tersebut bentuk pertanggungjawaban presiden sebenarnya adalah kepada rakyat (publik) setelah masa jabatannya selesai. Dengan indikator apabila untuk masa jabatan kedua presiden tersebut masih terpilih berarti pertanggungjawabannya diterima rakyat, begitu sebaliknya.⁵⁵

C. WAKIL PRESIDEN

Sejak berlakunya UUD 1945, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia selalu dikenal wakil presiden, selain presiden itu sendiri. Apakah hal ini karena dianutnya bentuk pemerintahan republik? Ataukah karena dianutnya sistem pemerintahan preresidensial?

Negara yang menganut bentuk pemerintahan republik dapat memiliki sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, presiden berkedudukan sebagai kepala negara. Sebagai kepala negara, presiden tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban. Hal ini sama dengan kedudukan raja/ratu/kaisar yang juga menganut sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan ini dikenal istilah “*The King can do no wrong*”. Artinya, raja/ratu/kaisar tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Jika demikian, siapa yang memegang kekuasaan riil, sehingga dapat diminta-

⁵¹ **Sri Sumantri**, 2004, “Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca-Perubahan UUD 1945”, *Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Fak. Hukum Unair, Surabaya: 9-10 Juni 2004, h. 12.

⁵² Model ini berlaku di Amerika Serikat. Dewan Pemilih di Amerika bersifat tidak permanen dan dibentuk hanya pada saat pemilihan presiden. Fungsi dari dewan ini adalah untuk menyederhanakan prosedur pemilihan dan penghitungan. Oleh sebab itu, tidak banyak perbedaannya dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Lihat **Jimly Asshiddiqie**, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FU UII Press, h. 67.

⁵³ Model pemilihan presiden yang dilakukan di Filipina, Korea Selatan, Afrika Selatan, dan Indonesia. Pada model pemilihan langsung ini rakyat memilih langsung calon presiden melalui pencoblosan tanda gambar dan nama.

⁵⁴ *Ibid.*, h. 15.

⁵⁵ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, h. 207.

kan pertanggungjawabannya? Dalam sistem demikian yang mempunyai kekuasaan riil (*real power*) adalah perdana menteri dengan kabinetnya. Oleh sebab itu, dalam negara Republik dengan sistem parlementer, tidak diketemukan adanya jabatan wakil presiden. kecuali ketika sistem pemerintahan parlementer berdasarkan UUDS 1950. Adanya jabatan wakil presiden pada waktu itu, karena faktor Moh. Hatta.⁵⁶

Jabatan wakil presiden sendiri secara umum dapat dijumpai pada negara republik yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dapat dikaji, bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden selain sebagai kepala negara juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kekuasaan riil, dalam arti seluruh kekuasaan pemerintahan dalam negara berada di tangan presiden. Terlebih lagi apabila presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Tanggung jawab yang besar ini menurut **Sri Soemantri**, membawa konsekuensi perlunya jabatan wakil presiden, yang membantu presiden dalam menjalankan pemerintahan, lebih-lebih apabila dalam masa jabatannya presiden berhalangan tetap dan/atau diturunkan dalam jabatan pada masa jabatan berlangsung.⁵⁷

Sekarang berapakah sebenarnya batas minimal jumlah wakil presiden itu? Berkaitan dengan jumlah wakil presiden tidak ada ketentuan. Tiap-tiap negara memiliki ketentuan tersendiri, tetapi pada umumnya dalam suatu negara republik dengan sistem pemerintahan presidensial terdapat presiden dan satu wakil presiden. Tetapi jumlah ini tidaklah baku, karena ada beberapa negara yang memiliki lebih dari satu wakil presiden. Misalnya di negara Lebanon dan Irak yang menentukan 2 orang wakil presiden. Hal ini mungkin berkaitan dengan fungsi presiden sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Sehingga memerlukan wakil presiden sebagai wakil kepala negara atau wakil presiden di bidang kenegaraan dan wakil presiden sebagai wakil kepala pemerintahan atau wakil presiden di bidang pemerintahan.

Meski demikian, secara politik, berkaitan dengan kedudukan wakil presiden, dengan mengingat bahwa pada dasarnya antara presiden dan wakil presiden merupakan satu institusi (dwitunggal), maka kedudukan wakil presiden juga sama dengan kedudukan presiden, yaitu satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Karena itu, mereka berdua dipilih dalam satu paket. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6A UUD 1945 setelah perubahan, "*Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.*"

Berdasarkan ketentuan tersebut, sebagaimana presiden maka kedudukan wakil presiden adalah kuat. Artinya, kedudukan Wakil Presiden pun tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lain, termasuk DPR. Meski demikian, secara fungsi dan wewenangnya memiliki perbedaan, karena keberadaannya baru diakui ketika presi-

⁵⁶ Sebenarnya berlakunya UUDS 1950 adalah masa transisi kehendak rakyat Indonesia untuk kembali kepada bentuk negara kesatuan. Bandingkan hal tersebut dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949 yang tidak mengenal jabatan wakil presiden.

⁵⁷ **Sri Sumantri**, 2005, *Op. cit.*, h. 7. Sebagai contoh saat Presiden Soeharto dilengserkan dari jabatannya, maka Wakil Presiden B.J. Habibie langsung dilantik jadi presiden. Begitu pun dengan kasus Presiden Abdurrahman Wahid yang di-*impeachment* MPR, maka Wakil Presiden Megawati langsung dilantik jadi Presiden.

den dalam keadaan berhalangan.

1. Kedudukan Wakil Presiden

Berbicara mengenai kedudukan wakil presiden sebenarnya ada dua term yang harus dibahas. *Pertama*, kedudukan wakil presiden dalam konteks sebagai satu kesatuan institusi bersama-sama dengan presiden. *Kedua*, kedudukan wakil presiden dalam hal kedudukan mandiri wakil presiden sebagai satu institusi sendiri.

a. Kedudukan Wakil Presiden dalam Konteks Satu Kesatuan Institusi Bersama-sama dengan Presiden

Kedudukan seorang wakil presiden tidak dapat dipisahkan dengan presiden sebagai satu kesatuan pasangan jabatan yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Karena itu, kedudukan wakil presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting dari jabatan menteri.⁵⁸

Di negara-negara Amerika Latin dan juga negara Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 (yang telah mengalami empat kali perubahan) wakil presiden dipilih langsung oleh warga negara dan merupakan satu paket dengan pemilihan presiden. Dalam sistem pemilihan umum lain, jabatan wakil presiden dapat juga diserahkan pada kandidat yang memperoleh suara kedua terbanyak, atau ditunjuk langsung oleh presiden. Biasanya dalam urutan suksesi, wakil presiden akan mengambil alih jabatan presiden bila ia berhalangan sementara atau tetap.

Ketentuan mengenai kedudukan wakil presiden tersebut ditegaskan dalam Pasal 4 UUD NRI 1945, bahwa selain presiden dalam Pasal 4 UUD NRI 1945 juga diatur tentang satu orang wakil presiden. Selanjutnya, Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 6A menyatakan, bahwa *presiden dan wakil presiden dipilih dalam satau pasangan secara langsung oleh rakyat*.

Ketentuan mengenai satu pasangan ini menunjukkan, bahwa jabatan presiden dan wakil presiden adalah satu kesatuan pasangan dan merupakan dwitunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan.

Meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan keduanya adalah dua jabatan konstitusional yang terpisah. Karena itu, meskipun di satu segi keduanya merupakan satu kesatuan tetapi di segi yang lain keduanya merupakan dua organ negara yang berbeda satu sama lain, artinya dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan yang lain.⁵⁹

Kebersamaan antara presiden dan wakil presiden sebagai satu kesatuan institusi (dwitunggal) telah dimulai sejak pencalonan presiden dan wakil presiden dalam mengikuti seleksi yang tidak membedakan persyaratan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1), bahwa “calon presiden dan calon

⁵⁸ Dhanang Alim Maksum, *Op. cit.*, h. 125.

⁵⁹ Lusia Indrastuti, “Kedudukan, Tugas dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Menurut UUD 1945”, artikel dalam *Wacana Hukum*, Vol. 9, No. 2, 2010, h. 117.

wakil presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden. Adapun syarat-syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Kebersamaan presiden dan wakil presiden selanjutnya juga ditunjukkan dalam hal pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden, alasan pemberhentian presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya,⁶⁰ prosedur pemberhentian presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya,⁶¹ serta pengangkatan sumpah/janji presiden dan wakil presiden.⁶²

● Masa Jabatan Wakil Presiden

Dalam Pasal 7A diatur tentang Masa jabatan presiden dan wakil presiden yang berbunyi:

“Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali, dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”

Ketentuan dalam UUD 1945 yang sudah mengalami perubahan mengatur tentang masa jabatan presiden dan wakil presiden menjadi lebih jelas dan tegas artinya bahwa masa jabatan presiden dan wakil presiden hanya untuk dua kali masa jabatan.

Berbeda dengan ketiga hal lainnya, berkaitan dengan pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Meskipun secara tegas Pasal 7 UUD NRI 1945 menegaskan, bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Pertanyaannya adalah apakah ketentuan itu berkaitan dengan jabatan dan bukan berkaitan dengan personnya? Bagaimana jika seorang wakil presiden yang sudah menjabat sebagai wakil presiden selama dua kali masa jabatan kemudian mencalonkan menjadi presiden? Sebaliknya adalah langkah bagi seorang yang pernah menjabat presiden kemudian mencalonkan diri sebagai presiden, meskipun tidak menutup kemungkinan.

Jika ditelaah secara tekstual bunyi Pasal 7 UUD NRI 1945, adalah mengikat pada jabatan yaitu jabatan presiden dan wakil presiden. Meski demikian, dalam batas-batas tertentu juga melekat pada seseorang yang menjabat, karena yang menduduki jabatan tersebut adalah seseorang sebagaimana dimaksud. Artinya, bahwa jabatan seorang wakil presiden tidak dapat diduduki oleh orang yang sama untuk yang ketiga

⁶⁰ Lihat Pasal 7A UUD NRI 1945, bahwa presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

⁶¹ Lihat Pasal 7B UUD NRI 1945.

⁶² Lihat Pasal 9 UUD NRI 1945.

kalinya. Tetapi yang bersangkutan dapat mencalonkan diri dan sekaligus menduduki jabatan presiden jika terpilih.

● Sumpah Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pasal 9 UUD NRI 1945 mengatur secara jelas tentang sumpah presiden dan wakil presiden yang berbunyi:

"Sebelum memegang jabatannya, presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat."

Dalam bunyi sumpah tersebut tercantum tegas bahwa presiden dan wakil presiden bersumpah "Demi Allah" akan memegang teguh UUD dan menjalankan seegala UU dan peraturannya dengan selurus-lurusnya. Artinya, presiden dan wakil presiden telah sungguh-sungguh bersumpah atau berjanji untuk menaati segala ketentuan hukum dengan selurus-lurusnya, termasuk ketentuan yang tertuang dalam bentuk peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri oleh presiden, seperti: peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (Perpres), dan keputusan presiden (Perpres).

Jika presiden tidak setuju dengan isinya, misalnya karena dianggap sudah ketinggalan zaman, maka dengan kewenangannya, presiden dapat saja mengubah isi peraturan-peraturan itu sesuai dengan prosedur yang berlaku. Akan tetapi, sekali suatu norma aturan telah ditetapkan menjadi dokumen hukum yang berlaku sah, maka sejak saat itu presiden diwajibkan menaati segala ketentuan yang diatur dalam peraturan tersebut. Artinya, jika presiden melanggar peraturan yang ditetapkannya sendiri berarti presiden telah melanggar sumpah jabatannya sendiri.⁶³

b. Kedudukan Wakil Presiden dalam Hal Kedudukan yang Mandiri Wakil Presiden sebagai Satu Institusi Sendiri

Peran dan kedudukan wakil presiden ***dalam hal kedudukan yang mandiri wakil presiden sebagai satu institusi sendiri***, dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia secara konstitusional baik sebelum maupun setelah perubahan UUD 1945 dapat dikatakan belum mendapat kejelasan.⁶⁴ Menurut **Adi Sumardiman, dkk.**, setidaknya ada tiga hal yang menyebabkan tidak jelasnya peran dan kedudukan wakil presiden. *Pertama*, kedudukan wakil presiden adalah sebagai pembantu presiden, sebagaimana diatur di dalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (2). Sebagai pembantu presiden kedudukan wakil presiden menjadi setara dengan menteri yang juga sama-sama sebagai pembantu presiden. Wakil presiden hanya merupakan *the second man* (orang kedua); *kedua*, wakil presiden tidak bertanggung jawab kepada presiden, sebagaimana layaknya status menteri sebagai pembantu presiden yang

⁶³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII, h. 109.

⁶⁴ Dhanang Alim Maksum, "Tugas dan Fungsi Wakil Presiden di Indonesia", artikel dalam *Lex Crimen*, Vol. IV, No. 1, Januari-Maret 2015, h. 123.

bertanggung jawab langsung kepada presiden; dan *ketiga*, dalam tradisi dan praktik ketatanegaraan, belum pernah ada wakil presiden yang menyampaikan pertanggung jawaban kepada MPR atau kepada rakyat. Pertanggungjawaban selalu dibebankan kepada presiden. Karena itu, posisi wakil presiden sebagai pembantu presiden menjadi kurang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan.⁶⁵

Dhanang Alim Maksum, lebih lanjut memaparkan beberapa penyebab kekurangan peran dan kedudukan wakil presiden. *Pertama*, dalam sistem pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1945 hingga sekarang, jabatan wakil presiden tidak mempunyai wewenang apa-apa. Fungsinya hanya menggantikan presiden; *kedua*, dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan di Indonesia, negara Republik Indonesia pernah tidak memiliki wakil presiden.⁶⁶ Meski demikian pada kenyataannya, meskipun tanpa wakil presiden, pemerintahan dapat berjalan. *Ketiga*, hubungan wakil presiden dengan presiden pada setiap masa mempunyai karakter yang berbeda-beda.

Kenyataan-kenyataan demikian menjadikan kedudukan wakil presiden dalam suatu sistem ketatanegaraan menjadi tawar antara ada dan ketiadaannya. Sehingga sering dikatakan bahwa kedudukan wakil presiden ibarat sebagai “*ban serep*”.⁶⁷

Berkaitan dengan kedudukan wakil presiden secara tegas dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa “*Dalam melakukan kewajibannya, presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.*”

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa: *pertama*, jumlah wakil presiden itu adalah hanya satu orang. Artinya, wakil presiden itu tidak boleh lebih dari satu orang. *Kedua*, wakil presiden itu sendiri memiliki kedudukan sebagai pembantu presiden dalam melakukan kewajibannya menurut UUD 1945. Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah apakah sebenarnya yang dimaksud istilah “*dibantu*” dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945? Karena dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 juga ditentukan, bahwa “*Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara*”. Kedua Pasal tersebut sama-sama menggunakan istilah “*dibantu*”. Jika demikian, apakah menurut UUD NRI 1945 wakil presiden dan para menteri negara sama-sama merupakan pembantu presiden? Padahal, menteri negara menurut Pasal 17 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh presiden, sedangkan wakil presiden menurut Pasal 6A ayat

⁶⁵ **Adi Sumardiman, dkk.**, 1982, *Wawasan Nusantara*, Jakarta: Kerja Sama Yayasan Harapan Nusantara dan Surya Indah, h. 15.

⁶⁶ Pada masa pemerintahan Soekarno (1956-1967), presiden berjalan sendiri menjalankan roda pemerintahan, tanpa didampingi oleh wakil presiden. Mohammad Hatta yang diangkat sebagai wakil presiden pada tanggal 18 Agustus 1945, mengundurkan diri dari jabatannya pada tanggal 1 Desember 1956. Sejak Mohammad Hatta mengundurkan diri, jabatan wakil presiden tidak pernah diisi. Demikian pula, pada masa awal pemerintahan Soeharto (1967-1973). Presiden Soeharto diangkat oleh MPRS sebagai Pejabat presiden, tanpa ada pengangkatan Pejabat wakil presiden. Pada waktu Sidang Istimewa tanggal 7-12 Maret 1967 yang mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor: XXXIII/MPRS/1967 mengenai pencabutan kekuasaan pemerintahan Soekarno sekaligus menetapkan Jenderal Soeharto sebagai presiden, posisi wakil presiden tidak disinggung. Indonesia baru kembali memiliki wakil presiden, setelah diangkatnya Sri Sultan Hamengkubuwono IX pada tanggal 25 Maret 1973.

⁶⁷ Lihat **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascareformasi*, Jakarta: Bhuaana Ilmu Populer, h. 331.

(1) sebagaimana presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

UUD NRI 1945 tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan kata “dibantu”. Menurut **Wiryono Prodjodikoro**, perkataan dibantu itu menandakan, bahwa presiden tetap merupakan *the first man* dan wakil presiden merupakan *the second man*.⁶⁸ Dan setinggi apa pun jabatan seorang wakil presiden, ia tetaplah wakil, tetap sebagai orang kedua, bukan sebagai orang pertama. Jabatan wakil presiden ini dalam konteks ketatanegaraan akan sebagai orang pertama (*the first man*), jika presiden berhalangan, terlebih berhalangan tetap. Pengertian “dibantu” akan tetap berlaku bagi wakil presiden selama presiden masih berfungsi, tetapi kata “dibantu” akan hilang jika presiden berhalangan tetap dan wakil presiden tampil ke depan sebagai pengganti presiden sampai habis masa jabatannya.⁶⁹

Adapun menurut **Jimly Asshiddiqie**, bahwa kualitas wakil presiden dan para menteri negara meskipun sama-sama sebagai pembantu presiden memiliki perbedaan yang sangat prinsipiil. Para menteri negara tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden sebagai satu kesatuan institusi, dan karena antara presiden dan wakil presiden adalah dwitunggal sebagai institusi yang sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka seperti halnya presiden, wakil presiden juga merupakan atasan para menteri negara.⁷⁰

Namun demikian, dalam hubungan antara presiden dan wakil presiden, apakah kedudukan sebagai “pembantu” itu menyebabkan wakil presiden dapat disebut sebagai bawahan presiden? Padahal, presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat? Menyikapi hal ini **Jimly Asshiddiqie** berpendapat:

... karena presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat itulah maka kata “dibantu” dalam rumusan Pasal 14 ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut menjadi penting. Yaitu untuk menegaskan bahwa bagaimanapun juga tingginya jabatan wakil presiden, tetapi tetap merupakan bawahan presiden. Wakil presiden adalah wakil dan bukan presiden. Meskipun dalam kondisi tertentu wakil presiden dapat menjadi pengganti presiden atau dapat menjadi pelaku kewajiban atau pelaksana tugas presiden.⁷¹

Berbeda dengan pendapat **Jimly Asshiddiqie**, menurut **Bagir Manan** dan **Kuntana Magnar**, bahwa dalam kaitan hubungannya dengan presiden, tampaknya ada dua kemungkinan mengenai kedudukan wakil presiden. *Pertama*, kedudukan sederajat dengan presiden. *Kedua*, kedudukannya berada di bawah presiden (tidak sederajat).⁷²

Mengenai kedudukan wakil presiden dalam hubungannya dengan presiden, bah-

⁶⁸ **Wiryono Prodjodikoro**, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, h. 61.

⁶⁹ **Dhanang Alim Maksum**, *Op. cit.*, h. 125.

⁷⁰ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascareformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, h. 328-329.

⁷¹ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, *Op. cit.*, h. 329.

⁷² **Bagir Manan** dan **Kuntana Magnar**, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, h. 22.

wa kedudukan wakil presiden sederajat dengan presiden (menurut kemungkinan pertama), dapat diketahui dengan pendekatan yuridis terhadap Pasal 6 ayat (2), Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 2 ayat (1) dan (2) Ketetapan MPR No. II/MPR/1973. Dengan demikian, antara presiden dan wakil presiden tidak ada hierarki hubungan atasan dan bawahan. Adapun yang tampak, hanya pembagian prioritas dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan, di mana presiden dalam pemegang prioritas (*the first man*), sedangkan wakil presiden prioritas kedua (*the second man*). Selain itu, menurut kemungkinan pertama, wakil presiden bukan semata-mata pembantu presiden. Wakil presiden adalah unsur pimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dengan demikian, pimpinan pemerintahan dijalankan bersama (kolegial) oleh presiden dan wakil presiden. Tindakan presiden adalah juga tindakan wakil presiden, dan sebaliknya tindakan wakil presiden adalah tindakan presiden juga. Konsekuensinya, tindakan wakil presiden adalah tindakan pemerintah, oleh karena menurut sistem UUD 1945, presiden merupakan pemerintah.⁷³

Sebaliknya atas dasar kemungkinan *kedua*, bahwa kedudukan wakil presiden berada di bawah presiden (tidak sederajat), dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (2) dihubungkan dengan Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945 serta penjelasannya.⁷⁴ Ternyata presiden adalah satu-satunya penyelenggara pemerintahan Negara yang tertinggi, berada ditangan presiden. Dengan kata lain, pengertian “dibantu” pada Pasal 4 ayat (2) merupakan pencerminan dari kedudukan presiden berada di atas wakil presiden. Artinya, wakil presiden tidak dapat bertindak sendiri, karena semata-mata merupakan “pembantu” presiden yang tugas dan kewajibannya tergantung pada presiden, meskipun berbeda dengan Menteri. Konsekuensinya, dalam kedudukannya sebagai pembantu presiden, tugas dan wewenang wakil presiden tergantung pada adanya Pemberian dan/atau pelimpahan kekuasaan (delegasi) dari presiden. Dalam hal pemberian kekuasaan, wakil presiden bertindak atas namanya sendiri (sebagai wakil presiden), sedangkan dalam pelimpahan kekuasaan, wakil presiden bertindak atas nama presiden.⁷⁵

Hubungan presiden dan wakil presiden seperti yang telah dikemukakan tersebut, bahwa pada Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945 menetapkan bahwa dalam menjalankan kewajibannya dibantu oleh satu orang wakil presiden. Sesuai dengan muatan dari Pasal ini, wakil presiden bertindak mewakili presiden dalam hal presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu di lingkungan kewajiban konstitusional presiden. Dalam berbagai kesempatan di mana presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya karena sesuatu alasan yang dapat dibenarkan menurut hukum, maka wakil presiden dapat bertindak sebagai Pengganti presiden.

Sementara itu, dalam berbagai kesempatan wakil presiden juga dapat bertindak

⁷³ Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945.

⁷⁴ Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan.

⁷⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah ...*, Op. cit., h. 27-29.

sebagai pendamping bagi presiden dalam melakukan kewajibannya.⁷⁶ Dengan demikian, menurut **Jimly Asshiddiqie** wakil presiden setidaknya mempunyai 5 (lima) kemungkinan posisi terhadap presiden, yaitu:

1. Sebagai wakil yang mewakili presiden. Dalam mewakili presiden, wakil presiden haruslah mendapat mandat, baik secara langsung, resmi, ataupun tidak langsung atau tidak resmi.
2. Sebagai pengganti yang menggantikan presiden. Pergantian dilakukan karena dua kemungkinan:
 - a. Presiden berhalangan sementara. Jika sementara, wakil presiden diharuskan menerima kewenangan resmi berupa pendelegasian kewenangan sebagai pengganti dengan Keputusan presiden.⁷⁷
 - b. Presiden berhalangan tetap. Dalam hal ini, proses pengalihan kewenangan haruslah dilakukan dengan keputusan pihak lain, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Sebagai pembantu yang membantu presiden. Sebagai pembantu presiden, kedudukan wakil presiden seolah-olah mirip dengan menteri Negara yang juga bertindak membantu presiden. Tentu saja kedudukan wakil presiden lebih tinggi dari menteri, karena menteri bertanggungjawab kepada presiden dan wakil presiden sebagai satu kesatuan jabatan. Tetapi dalam pelaksanaan bantuan itu, yaitu:
 - a. Ada bantuan yang diberikan atas inisiatif wakil presiden sendiri.
 - b. Ada bantuan yang diberikan karena diminta oleh presiden.
 - c. Ada pula bantuan yang diberikan oleh wakil presiden karena ditetapkan oleh Keputusan presiden.
4. Sebagai pendamping yang mendampingi presiden.
5. Sebagai wakil presiden yang bersifat mandiri. Dalam posisi ini, wakil presiden tidak memerlukan persetujuan, instruksi atau penugasan khusus dari presiden. Walaupun demikian, dalam UUD NRI 1945, tidak dijelaskan/diperinci tugas-tugas seorang wakil presiden.⁷⁸

Meski demikian, berdasarkan kenyataan tersebut, maka kualitas wakil presiden sebagai pembantu presiden dapat diperinci dalam pengertian, sebagai berikut:

1. Membantu atau memberikan bantuan kepada presiden dalam melakukan segala kewajiban presiden.
2. Mendampingi presiden dalam melaksanakan tugasnya.
3. Mewakili presiden sesuai penugasan oleh presiden untuk melakukan tugas tertentu untuk dan atas nama wakil presiden sendiri.

⁷⁶ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pascareformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 111.

⁷⁷ Dapat dilihat Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 8 tahun 2000 dan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 121 tahun 2000).

⁷⁸ **Jimly Assiddiqie**, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi ...*, *Op. cit.*, h. 112-113.

4. Mewakili presiden sesuai penugasan oleh presiden untuk melakukan tugas tertentu untuk dan atas nama presiden.
5. Menggantikan presiden secara tidak tetap atau untuk sementara waktu yang tertentu.
6. Menggantikan presiden secara tetap.
7. Melakukan tugas wakil presiden secara mandiri.⁷⁹

● **Menggantikan Presiden Secara Tidak Tetap atau Untuk Sementara Waktu yang Tertentu**

Berkaitan dengan kondisi presiden berhalangan tidak tetap atau untuk sementara waktu UUD NRI 1945 tidak mengatur. Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945, hanya mengatur dalam kaitannya dengan presiden berhalangan tetap, seperti meninggal, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Meski demikian, dalam kenyataannya karena presiden dijabat oleh manusia yang sifatnya tidak kekal dimungkinkan dapat terkena penyakit yang tidak begitu parah sehingga perlu istirahat untuk beberapa waktu tertentu menurut dokter, dan/atau karena tugas dan kewajiban selaku hamba Allah seperti berangkat Haji atau Umrah, dan juga kemungkinan lawatan, pergi atau kunjungan ke luar negeri untuk waktu tertentu. Dalam hal seperti ini, maka presiden menugaskan wakil presiden untuk menjalankan kekuasaan presiden, dan setelah sembuh dari sakit, atau kembali dalam menjalankan tugas kunjungan presiden dapat memegang dan menjalankan kekuasaan kembali.

Menurut ketentuan hukum ketatanegaraan, bahwa proses pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), ketika presiden berhalangan sementara ini, maka presiden harus menetapkan Keputusan presiden menunjuk wakil presiden sebagai penggantinya. Misalnya, ketika presiden bepergian atau lawatan ke luar negeri untuk waktu tertentu, maka presiden harus menetapkan Keputusan presiden menunjuk wakil presiden sebagai pengganti sampai presiden tiba kembali di Tanah Air. Presiden tidak dapat mencabut keputusannya apabila syarat bahwa ia tiba kembali ke tanah air belum terpenuhi, contoh, karena sesuatu hal mencabut keputusannya itu dari luar negeri. Selama memegang keputusan itu wakil presiden bertindak sebagai presiden pengganti untuk sementara waktu.

Dengan demikian, menurut ketentuan hukum tata negara, bahwa di mana presiden berhalangan sementara seperti kunjungan ke luar negeri, maka wakil presiden yang akan mengganti presiden selama kurun waktu presiden menjalankan tugas kunjungan. Dalam hal ini, maka wakil presiden memiliki kekuasaan riil sebagai presiden dan menjalankan tugas-tugas kepresidenan selama presiden berhalangan sementara. Mengenai apa saja yang diputuskan atau ditetapkan wakil presiden selama menjalankan tugas kepresidenan, berpulang kepada *fatsoen* dan kesepakatan pembagian tugas

⁷⁹ Jimly Assiddiqie, 2008, *Hukum Tata Negara ... Op. cit.*, h. 112-113.

serta keharmonisan hubungan di antara presiden dan wakil presiden.⁸⁰

● Menggantikan Presiden Secara Tetap

UUD NRI 1945 menegaskan, bahwa presiden dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang wakil presiden.⁸¹ Jika presiden meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan yang telah ditentukan, maka wakil presiden menggantikan kedudukan presiden sampai habis waktunya.⁸²

Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan, bahwa “*Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh wakil presiden sampai habis masa jabatannya.*” Adapun mekanisme penggantinya, adalah wakil presiden akan menggantikan presiden yang berhalangan tetap tersebut sampai habis masa jabatannya. Dengan demikian, apabila presiden baru menjabat satu tahun, kemudian berhalangan tetap, maka wakil presiden akan menjadikan presiden untuk empat tahun yang tersisa.⁸³

Berbeda dengan dalam hal proses pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), ketika presiden berhalangan sementara ini, maka presiden harus menetapkan Keputusan presiden menunjuk wakil presiden sebagai penggantinya. Dalam hal proses pengalihan kewenangan (*transfer of authority*), ketika presiden berhalangan tetap, harus dilakukan dengan keputusan pihak lain, dalam hal ini adalah oleh MPR, bukan dengan keputusan presiden. Keputusan dihasilkan melalui Sidang Paripurna MPR khusus untuk membuat keputusan yang dituangkan menjadi Ketetapan MPR yang ditandatangani oleh para pimpins MPR atas nama seluruh anggota MPR.

c. Kekuasaan Wakil Presiden

Menurut ketentuan ketatanegaraan, hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan tertinggi baik kekuasaan militer dan kekuasaan yudikatif yang dalam kaitannya dengan kekuasaan presiden sebagai kepala negara tidak dibicarakan dalam proporsi

⁸⁰ Hal ini mengingat bahwa di zaman modern ini tidak menutup kemungkinan seorang presiden yang dalam menjalankan tugas perjalanan ke luar negeri masih saja dapat menjalankan kegiatan misalnya melalui *teleconference* rapat dengan para menteri atau kegiatan lain yang seolah-olah presiden sama sekali tidak berhalangan sementara. Dalam hal demikian, memerlukan kesepakatan bersama antara presiden dan wakil presiden.

⁸¹ Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945.

⁸² Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945.

⁸³ Misal pada saat Presiden Soeharto lengser dari jabatan presiden, maka B.J. Habibie selaku wakil presiden dilantik menjadi presiden dan melanjutkan masa Presiden Soeharto yang saat itu baru berjalan 2 bulan. Sehingga B.J. Habibie harus meneruskan masa jabatan presiden selama kurang lebih 4 tahun 10 bulan. Tetapi karena pertanggungjawaban B.J. Habibie pada saat jadi presiden mengenai lepasnya (disintegrasi) Timor Timur dari NKRI ditolak oleh MPR. B.J. Habibie sendiri tidak sampai menyelesaikan tugasnya sebagai presiden. B.J Habibie hanya menjabat selama 1,5 tahun sebagai Presiden RI ke-3. Sementara berbeda dengan Megawati Soekarno Putri yang menggantikan kedudukan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid yang menjabat selama kurang lebih 2 tahun. Maka Megawati Soekarno Putri melanjutkan jabatan Presiden RI ke-6 selama 3 tahun sampai Pemilihan Umum presiden 2004. Meskipun pada saat itu ia tidak terpilih lagi menjadi presiden.

wakil presiden, kecuali bila wakil presiden memang sedang memperoleh haknya, dalam arti presiden meninggal, sakit keras, atau presiden mendelegasikan kewenangan sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR, menetapkan peraturan pemerintah, membuat perjanjian dengan negara lain, penguasaan terhadap TNI (angkatan darat, laut, dan udara).

Wakil presiden adalah jabatan pemerintahan yang berada satu tingkat lebih rendah daripada presiden. Wakil presiden umumnya ditetapkan oleh konstitusi suatu negara untuk mendampingi sang presiden jika presiden menjalankan tugas-tugas kenegaraan di negara lain atau jika presiden menyerahkan jabatan kepresidenan baik pengunduran diri atau halangan dalam menjalankan tugas misalnya mengalami kematian saat menjabat presiden.

Pada dasarnya, wakil presiden harus dapat bekerjasama dengan presiden karena wakil presiden bukan merupakan oposisi terhadap presiden. Sesuai dengan kewajibannya wakil presiden itu bertindak mewakili presiden dalam hal presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional presiden.

Dalam berbagai kesempatan di mana presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya karena sesuatu alasan yang dapat dibenarkan menurut hukum, maka wakil presiden dapat bertindak sebagai pengganti presiden. Sementara itu, dalam berbagai kesempatan yang lain wakil presiden juga dapat bertindak sebagai pendamping bagi presiden dalam melakukan kewajibannya.

Di samping kemungkinan posisi tersebut wakil presiden juga mempunyai posisi yang tersendiri sebagai seorang pejabat publik. Setiap warga negara, kelompok warga negara, ataupun organisasi masyarakat dapat saja berkomunikasi dan berhubungan langsung dengan wakil presiden.

Sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia berdasar UUD NRI 1945 mengatur tentang kedudukan dan tugas presiden dan wakil presiden berturut-turut di dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 6 ayat (2), Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9 UUD 1945. Dari 12 Pasal UUD NRI 1945 yang berkenaan dengan presiden sebagai pemerintah negara hampir separuhnya (lima Pasal) berkenaan dan dikaitkan dengan keberadaan wakil presiden.

Dari uraian tersebut UUD NRI 1945 memang memberikan kewenangan kepada wakil presiden yang relatif kecil atau dapat dikatakan dalam porsi yang kecil dibandingkan dengan kewenangan yang diberikan kepada presiden.

Wakil presiden dengan segala tindakannya harus sejalan dengan keinginan presiden, sebab wakil presiden adalah mitra kerja utama presiden selain para menteri dalam kabinet. Itulah sebabnya sebelum perubahan UUD 1945 calon wakil presiden diusulkan oleh fraksi-fraksi MPR/DPR secara tertulis dan disampaikan kepada pimpinan MPR/DPR. Dengan persetujuan calon yang bersangkutan untuk dicalonkan dengan dilengkapi pernyataan tertulis tentang kesanggupan dapat dan mampu bekerja sama dengan presiden, jadi pemilihan wakil presiden harus didahului oleh pe-

milihan presiden sendiri. Setelah perubahan UUD NRI 1945 pemilihan presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.⁸⁴

Berkaitan dengan bahwa wakil presiden harus dapat bekerja sama dengan presiden, maka wakil presiden mempunyai tugas dan wewenang. Jadi, wakil presiden harus dapat bekerja sama dengan Presiden karena wakil presiden bukan merupakan oposisi terhadap presiden. Menurut **Inu Kencana Syafie**, secara garis besar tugas dan wewenang wakil presiden, meliputi:

1. Membantu presiden dalam melakukan kewajibannya.
2. Menggantikan presiden sampai habis waktunya jika presiden meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan yang telah ditentukan.
3. Memperhatikan secara khusus, menampung masalah-masalah yang perlu menyangkut bidang tugas kesejahteraan rakyat.
4. Melakukan pengawasan operasional pembangunan, dengan bantuan departemen-departemen, lembaga-lembaga nondepartemen, dalam hal ini inspektur jenderal dari departemen yang bersangkutan atau deputi pengawasan dari lembaga nondepartemen yang bersangkutan.⁸⁵

d. Tugas dan Wewenang Wakil Presiden

Tugas wakil presiden yaitu mendampingi sang presiden jika presiden menjalankan tugas-tugas kenegaraan di negara lain atau jika presiden menyerahkan jabatan kepresidenan, baik pengunduran diri atau halangan dalam menjalankan tugas seperti misalnya mengalami kematian saat menjabat presiden. Tugas wakil presiden, membantu presiden menjalankan tugas sehari-hari, menjalankan tugas presiden kalau presiden berhalangan, dan menggantikan presiden kalau jabatan presiden lowong.

Hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan tertinggi untuk memerintah Angkatan Darat, Laut dan Udara, menyatakan perang, negara dalam keadaan bahaya serta membuat perjanjian dengan negara lain, mengangkat dan memberhentikan duta atau konsul ataupun menerima duta/konsul negara lain, memberi grasi, amnesty, abolisi, rehabilitasi, gelar, tanda jasa, dan lain-lain, tidak dibicarakan dalam proporsi wakil presiden, kecuali bila wakil presiden memang sedang memperoleh haknya. Pengertian dari kalimat tersebut bahwa, presiden meninggal, sakit keras, atau presiden memang mendelegasikan kewenangan-kewenangan tersebut di atas sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menetapkan peraturan pemerintah (seperti maklumat eks wakil presiden RI, membuat perjanjian dengan negara lain, penguasaan terhadap angkatan perang laut, darat dan udara).

Berdasarkan paparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa tugas wakil presiden dalam hubungannya dengan presiden yaitu: *pertama*, sebagai pengganti atau

⁸⁴ Lihat Pasal 6A UUD NRI 1945.

⁸⁵ **Inu Kencana Syafie**, 1989, Sistem Pemerintahan ..., *Op. cit.*, h. 58-59.

ban serep (reserved power). Kedua, sebagai wakil yang mewakili presiden. Ketiga, membantu presiden melaksanakan seluruh tugas dan kewajiban presiden.

e. Pertanggungjawaban Wakil Presiden

Ada pertanyaan yang muncul dari pelaksanaan tugas dan wewenang wakil presiden yaitu bagaimana pertanggungjawaban wakil presiden setelah menjalankan tugas yang dilimpahkan atau diberikan kepadanya? Apakah ia harus memberikan tanggung jawab? Lalu kepada siapa pertanggungjawaban itu diberikan? UUD 1945 sebelum maupun sesudah perubahan tidak mengatur mekanisme pertanggungjawaban wakil presiden. Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan hanya menentukan, bahwa “dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan presiden (*concretation of power and responsibility upon the president*). Dari penegasan tersebut terlihat, bahwa kekuasaan pemerintahan negara yang mengendalikan adalah presiden, maka tanggung jawab otomatis juga di tangan presiden.⁸⁶ Selanjutnya juga dinyatakan, *Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis*. Ketentuan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, ini dengan jelas mengatur mengenai pertanggungjawaban presiden, yaitu dalam hal ini presiden bertanggung jawab kepada MPR, karena presiden saat itu dipilih oleh MPR. Meski tidak disebutkan bagaimana pertanggungjawaban wakil presiden, tetapi karena sebagaimana presiden bahwa wakil presiden juga dipilih oleh MPR, maka secara otomatis Wakil Presiden pun bertanggungjawab kepada MPR.

Lalu bagaimana dengan pertanggungjawaban wakil presiden setelah perubahan UUD 1945? Dari sudut hukum administrasi, tidak ada satu pun pejabat negara yang diberikan tugas dan wewenang untuk tidak dimintai pertanggungjawaban (*accountability*). Begitu pun dengan wakil presiden selaku pejabat negara. Membebaskan wakil presiden dari suatu sistem pertanggungjawaban adalah menyalahi prinsip pemerintahan negara demokrasi. Dalam negara demokratis, setiap jabatan atau pejabat harus ada pertanggungjawaban dan tempat bertanggung jawab. Artinya, bahwa pada negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*), tidak ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggung jawab. Namun kenyataannya, UUD NRI 1945 tidak mengatur masalah pertanggungjawaban wakil presiden. Hal ini berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan, meski secara implisit secara samar dinyatakan dalam penjelasan.

Suatu pertanggungjawaban dapat dibedakan dalam pertanggungjawaban politik dan hukum. UUD NRI 1945 mengatur dua model pengisian jabatan wakil presiden. *Pertama*, pengisian secara langsung oleh rakyat.⁸⁷ *Kedua*, pengisian yang dilakukan oleh MPR jika wakil presiden yang dipilih rakyat, mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.⁸⁸

⁸⁶ Ni'matul Huda, 2004, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 91.

⁸⁷ Lihat Pasal 6A UUD NRI 1945.

⁸⁸ Lihat Pasal 8 ayat (2) UUD NRI 1945.

Dari dua model pengisian wakil presiden tersebut, melahirkan bentuk pertanggungjawaban yang dapat dikatakan khas Indonesia. Wakil presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum, tetapi untuk pertanggungjawaban politik, untuk wakil presiden yang dipilih oleh rakyat tidak dapat diminta pertanggungjawabannya, sedangkan wakil presiden yang dipilih oleh MPR selama ini ada dua pandangan. Pandangan pertama mengatakan bahwa wakil presiden yang dipilih oleh MPR dapat dimintakan pertanggungjawaban politik secara luas oleh MPR dan secara sempit oleh presiden.

Pandangan yang kedua mengatakan, bahwa wakil presiden tidak dapat mengeluarkan kebijakan, dan hubungan wakil presiden dengan presiden adalah hubungan pemberi kuasa, sehingga wakil presiden tidak memikul tanggung jawab eksternal. Dalam hal pemberian kuasa "*mandaatsverlening*" penerima kuasa hanya bertanggungjawab secara internal kepada pemberi kuasa.

Jabatan apa pun yang memiliki kekuasaan, sebaiknya dilengkapi dengan pertanggungjawaban, supaya dapat diadakan penilaian terhadap pelaksana jabatan yang bersangkutan dalam melakukan kekuasaan yang dipercayakan kepadanya. Sehingga akan menjadi motivasi untuk berprestasi dengan sebaik-baiknya. Begitu pula halnya dengan jabatan wakil presiden.

Yang menjadi masalah kepada siapa atau lembaga negara mana wakil presiden bertanggung jawab, atau dengan kata lain lembaga mana yang berhak meminta pertanggungjawaban wakil presiden. Dengan memperhatikan beberapa Pasal dan ketentuan dalam UUD 1945 dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut, bahwa wakil presiden bertanggung jawab kepada presiden atas dasar wakil presiden merupakan pembantu presiden. Artinya, wakil presiden bertanggungjawab langsung kepada presiden atas dasar merupakan pembantu presiden, sehingga beban pertanggungjawaban presiden menjadi bertambah berat, karena selain harus mempertanggungjawabkan setiap kebijaksanaannya, juga harus memikul tanggung jawab (tindakan) wakil presiden. Apalagi jika wakil presiden melanggar ketentuan hukum pada saat menjalankan tugas yang didelegasikan kepada dirinya. Selain itu, karena wakil presiden sendiri dipilih langsung oleh Rakyat, maka ia secara politis juga harus bertanggungjawab kepada Rakyat dalam bentuk yang terkemas bersama-sama Pidato presiden setelah masa bhakti lima tahun.

Mahfud MD pada saat menjabat Ketua Mahkamah Konstitusi pernah menjelaskan, bahwa UUD NRI 1945 memberikan aturan yang memungkinkan bagi DPR memakzulkan wakil presiden jika memang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUD 1945. Lebih lanjut Mahfud MD mengatakan, bahwa dalam Pasal 7B UUD NRI 1945, diatur juga mekanisme penggantian presiden dan wakil presiden jika hal itu sampai terjadi.⁸⁹ Jika wakil presiden terbukti berdasarkan

⁸⁹ Jika yang diganti itu presiden dan wakil presiden, maka partai yang mengusung 2 (dua) pasangan yang memperoleh suara terbesar. Misal dalam Pilihan presiden 2009 lalu bisa mencalonkan kader terbaiknya contohnya jika seandainya presiden dan wakil presiden Semarang diganti, maka yang bisa menggantikanya dari partai.

ketentuan Pasal 7B UUD NRI 1945, maka DPR mengundang MPR untuk mengadakan sidang istimewa dan presiden/wakil presiden harus mempertanggungjawabkan semua tindakan yang disangkakan kepadanya kepada MPR.

Berdasarkan paparan tersebut dapat disimpulkan, bahwa dalam hal melakukan perbuatan pidana masing-masing presiden dan wakil presiden bertanggung jawab secara sendiri-sendiri sebagai individu (*person*), tetapi dalam rangka pertanggungjawaban politik kepada rakyat presiden dan wakil presiden adalah satu kesatuan jabatan.

D. DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN

1. Keberadaan Dewan Pertimbangan

Keberadaan dewan pertimbangan bagi kepala negara pada dasarnya sudah ada sejak zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara. Pada waktu itu dewan pertimbangan para raja dikenal dengan nama "*nayaka*" yang terdiri dari 4 (empat) *nayaka luar* dan 4 (empat) *nayaka dalam* sesuai dengan jumlah mata angin. Tugas dari *nayaka* ini adalah memberikan pertimbangan kepada raja sebelum memutuskan suatu permasalahan. Mereka selalu diajak bicara, meskipun terakhir tetap berada di tangan raja.⁹⁰ Begitu pun dalam sejarah Islam juga dikenal Ratu Balqis dari Negeri Saba' (sekarang Yaman) yang meminta nasihat kepada dewan pertimbangan sehubungan dengan surat dari Raja Nabi Sulaeman yang isinya agar Ratu Balqis dan kerajaannya menundukkan diri pada Raja Sulaiman.⁹¹

Adanya badan penasihat seperti dewan pertimbangan juga dikenal dalam ketatanegaraan Romawi Kuno yang disebut "*Curia Regis*". Dan dengan masuknya Perancis (yang waktu itu bernama *Galia*) ke dalam jajahan Romawi, lembaga "*Curia Regis*" diterima dalam sistem ketatanegaraan Perancis dengan membentuk badan yang disebut "*Conseil du Roi*". Oleh Napoleon Bonaparte, "*Conseil du Roi*" dibubarkan karena dinaggap sebagai peninggalan "*ancien regime*". Namun demikian Napoleon Bonaparte pada 25 Desember 1799 membentuk badan semacam "*Conseil du Roi*" yang diberi nama "*Conseil d'Etat*". Meskipun dengan nama baru anggota-anggota "*Conseil d'Etat*" diambil dari anggota-anggota "*Conseil du Roi*", sehingga "*Conseil d'Etat*" dianggap sebagai penerus "*Conseil du Roi*".⁹²

Badan penasihat semacam dewan pertimbangan juga dikenal pada ketatanegaraan Belanda dengan nama "*Raad van State*".⁹³ Pada saat Belanda menjajah Indone-

⁹⁰ Harun Al Rasid, 2004, "Eksistensi, Kedudukan dan Tugas Dewan Pertimbangan", *Makalah* disampaikan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN Depkimham bekerjasama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov. Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004, h. 1.

⁹¹ Al Qur'an surah 27 ayat 32.

⁹² R.H. Jones dalam Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Surabaya Bina Ilmu, h. 50.

⁹³ *Ibid*.

sia badan ini pun masuk dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda (*Nederlands Indie*). Pada awalnya Hindia Belanda membentuk suatu *college* yang diberi nama “*Raad van Indie*” pada tahun 1836. *Raad van Indie* ini memiliki tugas sebagai “*adviserend, mendewetgevend, en menderegurend*” (meskipun yang menentukan hitam putih adalah gubernur jenderal). Sesudah terbentuknya *Volksraad* pada tahun 1918, tugas dewan pertimbangan (*Raad van Indie*) tersebut hanya tinggal “*adviserend*”.⁹⁴

Setelah *Regerings Reglement* (RR) diganti dengan *Indische Staatsregeling* (IS), pada 1 Januari 1926 melalui S.1925;415,⁹⁵ dalam sistem pemerintahan Hindia-Belanda (*Nederlands Indie*) kedudukan gubernur jenderal didampingi oleh *Raad van Nederlands-Indie* (RvNI). Gubernur Jenderal berhak meminta pertimbangan RvNI mengenai segala hal mengenai kepentingan umum maupun khusus tanpa kecuali. Selain itu, gubernur jenderal wajib meminta nasihat kepada RvNI dalam hal-hal tertentu yang sifatnya berat.⁹⁶

Pada waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) membahas Undang-Undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945, dikatakan oleh Soepomo, “Ketjoeli ada Dewan Perwakilan Rakjat, dan djuga Dewan Pertimbangan Agoeng, seperti “*Raad van State*”, “*Counsel of State*”.⁹⁷ Selanjutnya setelah Indonesia merdeka, berdasarkan UUD 1945 terbentuklah Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang berhak mengajukan usul kepada presiden dan wajib memberikan jawaban atas pertanyaan presiden. Ketentuan mengenai Dewan Pertimbangan Agung ini diatur dalam Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung Pasal 16 UUD 1945 yang terdiri dari 2 ayat, yaitu (1) *Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang, dan (2) Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah.*

Adanya Dewan Pertimbangan Agung dalam ketatanegaraan Indonesia tersebut sejak awal menimbulkan pertanyaan. Apakah adanya badan tersebut tidak merupakan suatu “*over organisatie*?” Karena pemerintah sendiri telah memiliki berbagai instansi yang dapat memberikan nasihat, seperti para menteri sendiri, baik bidang politik, hukum, ekonomi, dan bidang-bidang lainnya? Selain itu, pada kenyataan kebedaaan Dewan Pertimbangan Agung sendiri juga tidak *ajek* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Keberadaan Dewan Pertimbangan Agung pernah terhapus sistem ketatanegaraan Indonesia pada masa Konstitusi Republik Indoensia Serikat (27 Desember s.d. 17 Agustus 1950). Keadaan ini dilanjutkan dalam masa UUDS 1950 (17 Agustus 1950 s.d. 5 Juli 1959). Soepomo sebagai konseptor UUDS 1950 menjelaskan alasan ditiadakannya Dewan Pertimbangan Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat berlakuan UUS 1950:

⁹⁴ Djokosoetono dalam Harun Al Rasid, 2004, “Eksistensi, Kedudukan dan”, *Loc. cit.*

⁹⁵ Perubahan *Regerings Reglement* (RR) diganti dengan *Indische Staatsregeling* (IS) ini karena adanya perubahan *Grond Wet* (UUD) negeri Belanda pada tahun 1922.

⁹⁶ Harun Al Rasid, 2004, “Eksistensi, Kedudukan dan”, *Op. cit.*, h. 2.

⁹⁷ Philipus M. Hadjon, 1992, Lembaga Tertinggi Negara ..., *Loc. cit.*

"Apa sebabnya Dewan Pertimbangan Agung tidak diadakan, tidak adanya keterangannya dalam dokumen-dokumen resmi, akan tetapi tidak ada satu pihak yang akan memper-tahankannya, oleh karena itu praktik hidup negara di Indonesia ini membuktikan tidak membutuhkan adanya suatu dewan demikian."⁹⁸

Pada kenyataannya memang keberadaan DPA tidak diperlukan lagi dalam sistem ketatanegaraan RI, karena boleh dikatakan hanya merupakan tempat penampungan bagi para pejabat dan politisi yang pernah berjasa, sehingga untuk menghormati me-reka ditampung dalam keanggotaan DPA.⁹⁹

Jimly Asshiddiqie, pada saat euforia perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berpendapat:

Dewan Pertimbangan Agung sebagai salah satu lembaga tinggi negara memang jarang dibahas oleh para pakar, karena itu tugas, fungsi, wewenang dan peran teknis serta historis lembaga ini dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia kurang dipahami. Karena itu aneh rasanya dalam sebuah euforia kegairahan mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab IV ini tidak ikut diubah.¹⁰⁰

Melihat kenyataan tersebut muncul gagasan untuk melakukan reposisi dan res-rukturisasi lembaga-lembaga tinggi negara untuk dirumuskan dengan sebaik-baik-nya, termasuk mengenai lembaga kepenasihatatan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan pada Bab IV de-ngan judul Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai salah satu lembaga tinggi ne-gara.

Gagasan tersebut telah disampaikan dalam Sidang Tahunan Majelis Per-musyawaratan Rakyat (MPR) 2001, akan tetapi tidak mendapat kesepakatan sama sekali. Sebagian besar partai politik telah terbentuk pendapatnya untuk menghapus-kan saja keberadaan Dewan Pertimbangan presiden dari sistem ketatanegaraan In-donesia. Oleh sebab itu, pengambilan keputusan mengenai Pasal 16 tentang Dewan Pertimbangan Agung ini ditangguhkan dan disepakati untuk dibahas kembali pada sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat 2002.

Dalam proses perubahan demi perubahan yang terjadi, muncul gagasan untuk meniadakan dewan pertimbangan presiden sama sekali dalam sistem ketatanega-raan Republik Indonesia di masa depan. Setelah mendapatkan pembahasan yang saksama pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat 2002, ide untuk menghapuskan keberadaan lembaga Dewan Pertimbangan Agung ini lebih banyak mendapatkan dukungan daripada ide sebaliknya untuk meningkatkan peranannya sebagai lembaga tinggi negara dengan fungsi kepenasihatatan. Karena itu, perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara res-

⁹⁸ **Harun Al Rasid**, 2004, "Eksistensi, Kedudukan dan", *Op. cit.*, h. 3.

⁹⁹ *Ibid.* Baca juga tulisan **Harun Al Rasid** lainnya seperti "Perluah DPA untuk kita?" dalam Mingguan Panji Masyarakat, 2 September 1998. Juga tulisan dalam Majalah *Tiras*, 5 Oktober 1995, dimuat wawancara **Harun Al Rasid** dengan judul "Tak Perlu DPA lagi, Prof. Harun Al Rasid mengusulkan pembubaran DPA".

¹⁰⁰ **Jimly Asshiddiqie**, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung (DPA)*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 112.

mi menghapuskan lembaga Dewan Pertimbangan Agung ini dari sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Tepatnya pada Sidang Tahunan MPR pada bulan Agustus 2002 (amendemen keempat), **Bab IV yang berjudul Dewan Pertimbangan Agung** secara resmi **dihapus**, sedangkan dalam Bab III yang berjudul Kekuasaan Pemerintahan Negara ditambahkan Pasal 16 yang berbunyi:

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Ketentuan tersebut memiliki makna, bahwa presiden diberi hak konstitusional untuk membentuk suatu dewan pertimbangan yang berfungsi sebagai lembaga kepe-nasihatatan. Dengan memasukkan dewan pertimbangan dalam bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang mengatur kekuasaan presiden, diharapkan, bahwa tugas dewan pertimbangan akan lebih efektif dan efisien karena langsung berada di bawah pimpinan dan kordinasi presiden. Dewan pertimbangan itu memang dibentuk untuk memberikan dukungan secara terus-menerus kepada presiden melalui penasihatnya agar lebih baik lagi dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut **Harun Al Rasid**, yang perlu dicatat dari ketentuan Pasal 16 tersebut adalah:

... bahwa Pasal tersebut tidak memerintahkan kepada pembuat undang-undang (DPR) agar membuat/membentuk undang-undang tentang dewan pertimbangan. Yang membentuk dewan (college) ini adalah presiden dengan mengeluarkan keputusan presiden. Istilah "diatur dalam undang-undang" (*geregeld in de wet*) tidak identik dengan "diatur dengan undang-undang" (*geregeld bij de wet*), sebagaimana yang lazim berlaku. Diatur "dalam" undang-undang menjawab soal mengenai "the where", yaitu kaidah [norma] lebih lanjut mengenai dewan pertimbangan dimaksud harus tercantum dalam undang-undang, tidak boleh dalam bentuk peraturan yang lain.¹⁰¹

Ketentuan Pasal 16 ini sekaligus menutup kemungkinan bagi presiden untuk mengangkat seorang penasehat politik (*political advisor*) atau penasehat hukum (*legal advisor*) atau penasihat ekonomi (*economic advisor*). Jadi, mengenai jumlah dan bidang keahlian dari anggota dewan pertimbangan yang dimaksud, tergantung pada undang-undang yang memuat aturan lebih lanjut tentang Dewan Pertimbangan presiden. Perlu juga dicatat, bahwa Komisi Konstitusi tidak berkenan dengan Pasal 16 tersebut dan mengusulkan ketentuan baru yang berbunyi, "*Presiden dapat membentuk suatu dewan keamanan nasional, yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden mengenai keamanan negara.*"

Ketentuan mengenai dewan pertimbangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 UUD NRI 1945 selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden (UU Wantimpres 2006) yang diundangkan

¹⁰¹ *Ibid.*, h. 6.

pada tanggal 28 Desember 2006 yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 108 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4670. Adapun tata kerja dan kesekretariatan dari Dewan Pertimbangan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 mengatur keberadaan suatu dewan pertimbangan yang disebut dengan Dewan Pertimbangan Presiden. Walaupun demikian, kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden tidak dimaknai sebagai sebuah dewan pertimbangan yang sejajar dengan presiden atau lembaga negara lain seperti Dewan Pertimbangan Agung pada masa sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tetapi kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden adalah di bawah presiden dan mereka bertanggung jawab kepada presiden.¹⁰² Meskipun Dewan Pertimbangan Presiden berkedudukan di tempat kedudukan presiden.¹⁰³

2. Kedudukan Dewan Pertimbangan

Hasil Amendemen IV UUD NRI 1945, Dewan Pertimbangan Agung merupakan salah satu lembaga negara yang dihapus. Keberadaan Dewan Pertimbangan Agung diganti dengan suatu dewan yang ditempatkan dalam satu rumpun bab yang diatur dalam Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Amendemen tersebut menunjukkan bahwa keberadaan suatu dewan yang mempunyai tugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden masih tetap diperlukan.¹⁰⁴

Pembentukan dewan pertimbangan diatur dalam Pasal 16 UUD NRI 1945 yang mengamanatkan presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Walaupun demikian, kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) tidak dapat dimaknai sebagai sebuah dewan pertimbangan yang sejajar dengan presiden atau lembaga negara lain seperti Dewan Pertimbangan Agung pada masa sebelum Amendemen UUD NRI Tahun 1945. Kedudukan Wantimpres menjadi bagian dari kekuasaan pemerintahan negara.

Ada alasan mengapa perlu dibentuk adanya dewan pertimbangan presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsiderans menimbang UU Wantimpres 2006 menyatakan:

Presiden dalam menjalankan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar memerlukan nasihat dan pertimbangan agar kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, demokrasi, serta pemerintahan yang baik dalam rangka pencapaian tujuan negara sebagaimana ditentukan dalam

¹⁰² Pasal 2 UU Wantimpres 2006.

¹⁰³ Pasal 3 UU Wantimpres 2006.

¹⁰⁴ **Yeni Handayani**, "Ada Apa dengan Dewan Pertimbangan Presiden?", artikel dalam *Jurnal Rechts Vinding*, Media Pembinaan Hukum Nasional, Februari 2015, h. 1.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) adalah lembaga pemerintah non-struktural Indonesia yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden. Dewan Pertimbangan Presiden dibentuk pertama kali oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2007. Lembaga ini merupakan kelanjutan dari Dewan Pertimbangan Agung yang telah dibubarkan setelah perubahan ke-4 UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Wantimpres 2006, Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) adalah lembaga pemerintah yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberian nasihat dan pertimbangan tersebut WAJIB dilakukan oleh Wantimpres, baik diminta ataupun tidak oleh presiden. Penyampaian nasihat dan pertimbangan tersebut dapat dilakukan secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan. Pemberian antara presiden dan Wantimpres bersifat tertutup, akibatnya sebagian pihak mempertanyakan efektivitas fungsi lembaga ini. Apalagi presiden juga memiliki sejumlah staf ahli dan unit kerja yang mengurus masalah tertentu. Sebagai manusia biasa presiden juga bisa berbuat salah dan untuk meminimalisasi kesalahan yang akan terjadi atas pengambilan keputusan. Adapun Dewan Pertimbangan presiden memiliki anggota-anggota yang bertugas di berbagai macam bidang dalam negara.

Atas permintaan presiden, Wantimpres dapat mengikuti sidang kabinet serta kunjungan kerja dan kunjungan kenegaraan. Dalam melaksanakan tugasnya, Wantimpres dapat meminta informasi dari instansi pemerintah terkait dan lembaga negara lainnya. Selain itu, kepada Ketua dan Anggota Wantimpres diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya sesuai dengan yang diberikan kepada menteri negara.

3. Tugas, Hak, dan Kewajiban Dewan Pertimbangan Presiden

Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Wantimpres 2006 menyatakan, bahwa Wantimpres bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara. Pemberian nasihat dan pertimbangan WAJIB dilakukan oleh Wantimpres, baik diminta maupun tidak diminta oleh presiden. Penyampaian nasihat dan pertimbangan tersebut dapat dilakukan secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan.

Dalam menjalankan tugasnya, Wantimpres melaksanakan fungsi nasihat dan pertimbangan yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara.¹⁰⁵ Sesuai dengan Pasal 6 UU Wantimpres 2006, dalam menjalankan tugas dan fungsinya tersebut, Wantimpres TIDAK DIBENARKAN memberikan keterangan, pernyataan, dan/atau menyebarluaskan isi nasihat dan pertimbangan kepada pihak mana

¹⁰⁵ Pasal 5 UU Wantimpres 2006.

pun. Dan atas permintaan presiden, Wantimpres dapat mengikuti sidang kabinet serta kunjungan kerja dan kunjungan kenegaraan.¹⁰⁶ Dalam melaksanakan tugasnya, Wantimpres dapat meminta informasi dari instansi pemerintah terkait dan lembaga negara lainnya.¹⁰⁷

Kepada ketua dan anggota Wantimpres diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya sesuai dengan yang diberikan kepada menteri negara. Untuk memperlancar pelaksanaan tugas Wantimpres, masing-masing Anggota Wantimpres, dibantu oleh satu orang sekretaris anggota Wantimpres. Sekretaris anggota Wantimpres mempunyai tugas memberikan masukan dan/atau telaahan berdasarkan keahliannya kepada anggota Wantimpres yang dibantunya. Akan tetapi, sekretaris anggota Wantimpres tidak dapat bertindak atas nama dan/atau mewakili Wantimpres.

Menurut Pasal 10 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, bahwa tata kerja penyampaian nasihat dewan pertimbangan kepada Presiden sebagai berikut:

- (1) Setiap anggota Dewan Pertimbangan Presiden berhak menyampaikan nasihat dan pertimbangan yang disampaikan secara perorangan kepada presiden.
- (2) Nasihat dan pertimbangan anggota Dewan Pertimbangan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh anggota Dewan Pertimbangan Presiden yang bersangkutan.
- (3) Nasihat dan pertimbangan anggota Dewan Pertimbangan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tembusannya disampaikan kepada Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden yang lain.

Selanjutnya dalam Pasal 11 ditegaskan pula:

- (1) Nasihat dan pertimbangan yang diajukan oleh Dewan Pertimbangan Presiden merupakan nasihat dan pertimbangan yang disetujui secara mufakat oleh seluruh anggota Dewan Pertimbangan Presiden.
- (2) Nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan rapat yang dihadiri paling sedikit oleh 5 (lima) orang anggota Dewan Pertimbangan Presiden.
- (3) Nasihat dan pertimbangan Dewan Pertimbangan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Ketua Dewan Pertimbangan Presiden.

Dalam hal tertentu terhadap permasalahan yang memerlukan kajian mendalam, presiden dapat menunjuk 1 (satu) atau beberapa anggota Dewan Pertimbangan Presiden untuk melakukan suatu kajian atau telaahan dan memberi nasihat dan pertimbangan tertulis langsung kepada presiden. Nasihat dan pertimbangan anggota Dewan Pertimbangan Presiden tersebut ditandatangani oleh anggota Dewan Pertimbangan Presiden yang bersangkutan. Nasihat dan pertimbangan tembusannya disampaikan

¹⁰⁶ Pasal 6 ayat (1) dan (2) UU Wantimpres 2006.

¹⁰⁷ Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden.

kepada Ketua dan anggota Dewan Pertimbangan Presiden yang lain.¹⁰⁸

4. Susunan Keanggotaan Dewan Pertimbangan Presiden

Pasal 9 ayat (3) UU Wantimpres 2006 menyebutkan, bahwa anggota Wantimpres diangkat oleh presiden paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal presiden terpilih dilantik. Selanjutnya, Pasal 10 menyatakan masa jabatan keanggotaan Dewan Pertimbangan Presiden berakhir bersamaan dengan masa berakhirnya jabatan presiden atau berakhir karena diberhentikan oleh presiden. Selanjutnya untuk memperlancar pelaksanaan tugas Wantimpres, masing-masing anggota Wantimpres, dibantu oleh satu orang sekretaris anggota Wantimpres.¹⁰⁹ Sekretaris anggota Wantimpres mempunyai tugas memberikan masukan dan/atau telaahan berdasarkan keahliannya kepada anggota Wantimpres yang dibantunya. Akan tetapi, sekretaris Anggota Wantimpres tidak dapat bertindak atas nama dan/atau mewakili Wantimpres. Mengenai pembiayaan Wantimpres dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara. Anggaran Wantimpres ditempatkan pada anggaran sekretariat negara. Adapun hak keuangan anggota Wantimpres ditetapkan dengan peraturan presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹⁰

Berkenaan dengan persyaratan anggota Wantimpres, dalam Pasal 8 UU Wantimpres 2006 dinyatakan bahwa untuk dapat diangkat menjadi anggota Wantimpres, seseorang harus memenuhi persyaratan:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Warga negara Indonesia.
- c. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD NRI 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945.
- d. Mempunyai sifat kenegarawanan.
- e. Sehat jasmani dan rohani.
- f. Jujur, adil, dan berkeadilan tidak tercela.
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- h. Mempunyai keahlian tertentu di bidang pemerintahan negara.

UU Wantimpres 2006 juga mengatur tegas tentang larangan rangkap jabatan sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 UU Wantimpres 2006 dinyatakan bahwa:

- (1) Anggota Wantimpres tidak boleh merangkap jabatan sebagai:
 - a. pejabat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. pejabat struktural pada instansi pemerintah;
 - c. pejabat lain; dan

¹⁰⁸ Pasal 12 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden.

¹⁰⁹ Pasal 13 UU Wantimpres 2006.

¹¹⁰ Pasal 15 UU Wantimpres 2006.

- d. pimpinan partai politik, pimpinan organisasi kemasyarakatan, pimpinan lembaga swadaya masyarakat, pimpinan yayasan, pimpinan badan usaha milik negara atau badan usaha milik swasta, pimpinan organisasi profesi, dan pejabat struktural pada perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta.
- (2) Dalam hal pejabat atau pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat sebagai anggota Wantimpres, dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal pengangkatan wajib mengundurkan diri dari jabatan atau pimpinan tersebut merangkap jabatan sebagai:
 - a. pejabat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. pejabat struktural pada instansi pemerintah;
 - c. pejabat lain; dan
 - d. pimpinan partai politik, pimpinan organisasi kemasyarakatan, pimpinan lembaga swadaya masyarakat, pimpinan yayasan, pimpinan badan usaha milik negara atau badan usaha milik swasta, pimpinan organisasi profesi, dan pejabat struktural pada perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta.
- (3) Dalam hal pejabat atau pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat sebagai anggota Wantimpres, dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal pengangkatan wajib mengundurkan diri dari jabatan atau pimpinan tersebut.

Pada dasarnya pemilihan dan pengangkatan Wantimpres merupakan hak prerogatif presiden, namun tetap harus memperhatikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 12 tersebut. Selain itu, untuk menciptakan *good governance* perlu juga diperhatikan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.¹¹¹

Anggota Wantimpres berjumlah 9 orang, di mana salah satunya merangkap sebagai ketua. Jabatan ketua dapat dijabat secara bergantian oleh para anggota. Anggota Wantimpres diangkat paling lambat 3 bulan sejak pelantikan presiden, dan berakhir masa jabatannya bersamaan dengan masa jabatan presiden atau karena diberhentikan oleh presiden.¹¹²

Berikut daftar anggota Wantimpres sejak Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono sampai dengan pemerintahan Presiden Joko Widodo, yang terbagi dalam tiga periode yaitu periode 2007–2009, periode 2010–2014, dan periode 2015–2019.

¹¹¹ **Yeni Handayani**, 2015, "Ada Apa Dengan ...", *Op. cit.*, h. 4.

¹¹² Pasal 8 UU Wantimpres 2006.

a. Anggota Dewan Pertimbangan Presiden Periode 2007-2009

Dewan Pertimbangan Presiden periode pertama diangkat oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Keputusan Presiden Nomor 28/M Tahun 2007 tanggal 26 Maret 2007 dan dilantik pada 10 April 2007 dengan Ali Alatas sebagai ketua. Karena wafat saat menjabat, T.B. Silalahi menggantikan posisi Ali Alatas sebagai Ketua Wantimpres.¹¹³ Berikut daftar Anggota Wantimpres terdiri dari:

1. **Ali Alatas, S.H., (alm.)** Ketua/Anggota Wantimpres Bidang Hubungan Internasional.
2. **Prof. Dr. Emil Salim, S.E.,** Anggota Wantimpres Bidang Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan
3. **Hj. Rachmawati Soekarnoputri, S.H.,** Anggota Wantimpres Bidang Politik.
4. **Dr. Syahrir (alm.),** Anggota Wantimpres Bidang Ekonomi.
5. **K.H. Ma'ruf Amin,** Anggota Wantimpres Bidang Kehidupan Beragama.
6. **Dr. T.B. Silalahi, S.H.,** Anggota Wantimpres Bidang Pertahanan Keamanan.
7. **Dr. Iur Adnan Buyung Nasution, S.H.,** Anggota Bidang Hukum.
8. **Prof. Dr. S. Budhisantoso,** Anggota Wantimpres Bidang Sosial Budaya.
9. **Prof. Dr. Ir. Radi A. Gany,** Anggota Wantimpres Bidang Pertanian.¹¹⁴

b. Anggota Dewan Pertimbangan Presiden 2010-2014

Anggota Dewan Pertimbangan Presiden yang dilantik pada tanggal 25 Januari 2010 berdasarkan Keppres No. 13/P Tahun 2010, Keppres No. 30/P Tahun 2010, dan Keppres No. 2/M Tahun 2012 sebagai berikut:

1. **Prof. Dr. Emil Salim, S.E.,** Ketua/Anggota Wantimpres Bidang Ekonomi dan Lingkungan Hidup.
2. **K.H. Ma'ruf Amin,** Anggota Wantimpres Bidang Hubungan Antar-Agama.
3. **Prof. Dr. Meutia Hatta Swasono,** Anggota Wantimpres Bidang Pendidikan dan Kebudayaan.
4. **Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita,** Anggota Wantimpres Pembangunan dan Otonomi Daerah.
5. **Widodo A. S., S.IP.,** Anggota Wantimpres Bidang Pertahanan dan Keamanan.
6. **Dr. N. Hassan Wirajuda,** Anggota Wantimpres Bidang Hubungan Luar Negeri/Internasional.
7. **Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid, M.A.,** Anggota Wantimpres Bidang Pemerintahan dan Reformasi Birokrasi.
8. **Dr. dr. Siti Fadilah Supari, Sp.JP (K),** Anggota Wantimpres Bidang Kesejahteraan Rakyat.
9. **Dr. Albert Hasibuan, S.H.,** Anggota Wantimpres Bidang Hukum dan HAM

¹¹³ "Mekanisme Pemekaran Daerah Perlu Diubah". *Berita Sore*. 25 Februari 2009. Diakses tanggal 13 Desember 2016.

¹¹⁴ "Presiden Terima Anggota Wantimpres". *Sekretariat Negara Republik Indonesia*. 4 April 2007. Diakses tanggal 13 Desember 2016.

Dr. Albert Hasibuan, S.H. menggantikan **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**, Anggota Wantimpres Bidang Hukum dan Ketatanegaraan, yang telah mengundurkan diri sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 72/P Tahun 2010 tanggal 21 Juni 2010.

c. Anggota Dewan Pertimbangan Presiden Periode 2015-2019

Pada 19 Januari 2015, berdasarkan Keppres No. 6/P Tahun 2015 dan Keppres 8/P Tahun 2015, Presiden Joko Widodo melantik sembilan orang untuk periode 2015–2019.¹¹⁵ Anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) tersebut sebagai berikut:

1. **Sri Adiningsih**, Ketua/Anggota Bidang Wantimpres dari Unsur Akademisi.
2. **Sidarto Danusubroto**, Anggota Bidang Wantimpres.
3. **Yusuf Kartanegara**, Anggota Bidang Wantimpres.
4. **Hasyim Muzadi**, Anggota Bidang Wantimpres Bidang Hubungan Antar-Agama.
5. **Suharso Monoarfa**, Anggota Bidang Wantimpres.
6. **Rusdi Kirana**, Anggota Bidang Wantimpres.
7. **Jan Darmadi**, Anggota Bidang Wantimpres.
8. **Abdul Malik Fadjar**, Anggota Bidang Wantimpres Bidang Pendidikan dan Kebudayaan.
9. **Subagyo Hadi Siswoyo**, Anggota Bidang Wantimpres.

Dari komposisi tersebut terlihat bahwa enam di antaranya berasal dari kalangan partai politik, dua dari tokoh agama, dan satu orang berasal dari kalangan akademisi. Penetapan anggota Wantimpres tersebut tertuang dalam Keputusan Presiden No. 6/P/2015 yang ditandatangani Presiden Jokowi tanggal 19 Januari 2015 atau pada hari yang sama saat pelantikan. Dalam keputusan tersebut juga diatur hak keuangan dan fasilitas Wantimpres yang setara dengan menteri sesuai dengan UU Wantimpres.¹¹⁶

5. Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden

Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden merupakan satuan organisasi di lingkungan sekretariat negara yang dipimpin oleh Sekretaris Dewan Pertimbangan Presiden, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) dan secara administratif dikoordinasikan oleh Menteri Sekretaris Negara. Sekretariat Wantimpres mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administrasi kepada Wantimpres.

Sekretariat Wantimpres mempunyai lima fungsi, yaitu:

¹¹⁵ "Sah Jadi Wantimpres, Hasyim Muzadi Cs. Mendapat Fasilitas Menteri". *detikNews*. Diakses tanggal 19 Januari 2017.

¹¹⁶ **Yeni Handayani**, "Ada Apa dengan Dewan Pertimbangan Presiden?", artikel dalam *Jurnal Rechts Vinding*, Media Pembinaan Hukum Nasional, Februari 2015, h. 2.

1. Pengelolaan data dan penyajian informasi mengenai kebijakan yang akan, sedang, atau telah dilaksanakan pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan negara, perekonomian, dan kesejahteraan rakyat, serta masalah aktual yang berkembang dalam masyarakat dan berdampak luas atau berpengaruh bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Pemberian dukungan pelaksanaan sidang, rapat, pertemuan yang diselenggarakan Wantimpres.
3. Koordinasi dengan instansi pemerintah terkait dan lembaga negara dalam rangka pengumpulan data dan informasi yang diperlukan oleh Wantimpres.
4. Pelaksanaan urusan ketatausahaan, perencanaan program dan anggaran, kepegawaian, keuangan, dan perlengkapan serta pelayanan keprotokolan dan persidangan di lingkungan Wantimpres.
5. Pemberian dukungan penyiapan laporan pelaksanaan tugas Wantimpres kepada presiden.

Sekretariat Wantimpres terdiri dari dua biro, dan masing-masing biro terdiri dari dua bagian.¹¹⁷ Kedua biro pada sekretariat Wantimpres tersebut, yaitu: *pertama*, Biro Data dan Informasi yang memiliki tugas melaksanakan pengelolaan data dan penyajian informasi mengenai kebijakan pemerintah dan permasalahan aktual di bidang politik, hukum, dan keamanan negara, perekonomian, dan kesejahteraan rakyat, yang diperlukan oleh Wantimpres. Biro Data dan Informasi terdiri dari tiga bagian, yaitu: (1) Bagian Politik, Hukum, dan Keamanan Negara; (2) Bagian Perekonomian; dan (3) Bagian Kesejahteraan Rakyat.

Kedua, Biro Umum yang memiliki tugas melaksanakan urusan ketatausahaan, perencanaan program dan anggaran, kepegawaian, keuangan, dan perlengkapan serta pelayanan keprotokolan dan persidangan di lingkungan Wantimpres. Biro Umum terdiri dari tiga bagian, yaitu: (1) Bagian Tata Usaha, Program, dan Anggaran; (2) Bagian Keuangan; dan (3) Bagian Perlengkapan, Keprotokolan, dan Persidangan.

¹¹⁷ Pasal 18 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 Tentang tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden.



Bab 6

KEMENTERIAN NEGARA DAN LEMBAGA NON-KEMENTERIAN

A. KEMENTERIAN NEGARA

Sebelum diubah Bab tentang Kementerian Negara terdiri dari satu Pasal dengan tiga ayat, yaitu Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap terdiri atas satu Pasal namun dengan empat ayat, yaitu Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4). Pada Perubahan Pertama (1999) diputuskan tiga ayat, yakni: ayat (2), dan ayat (3). Adapun ayat (4) diputuskan pada Perubahan Ketiga (2001). Adapun ayat (1) tetap, tidak diubah.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mencantumkan dalam materi pokok Bab tentang Kementerian Negara adalah mengenai kekuasaan presiden mengangkat dan memberhentikan menteri. Dengan rumusannya, sebagai berikut.

Rumusan perubahan:

Pasal 17

- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Rumusan naskah asli:

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden.
- (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.

Dari sudut bahasa, perubahan dalam Pasal ini menyesuaikan bahasa dan praktik ketatanegaraan, yakni ayat (2) huruf “p” dari kata “*diperhentikan*” diganti huruf “b” sehingga menjadi “*diberhentikan*” sesuai dengan perkembangan bahasa Indonesia. Ketentuan ayat (3) sesuai dengan praktik ketatanegaraan Indonesia, yakni ada menteri yang memimpin departemen dan ada yang tidak. Sementara itu, ayat (1) yang

berisi ketentuan, bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara tetap tidak diubah, baik rumusan, isi, maupun nomornya.

Pengaturan ini juga mengatur penyusunan pemerintahan pusat secara vertikal (asas dekonsentrasi).

1. Susunan dan Kedudukan Kementerian Negara

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 1999-2002, Indonesia pernah beberapa kali berganti konstitusi mulai dari UUD RI 1945, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara tahun 1950, sampai kembali lagi pada UUD RI 1945 melalui dekrit Presiden tahun 1959. Pergantian konstitusi ini sudah pasti berpengaruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia serta berpengaruh pula pada Lembaga Kepresidenan dan Lembaga Kementerian Negara. Di mana masing-masing konstitusi tersebut memiliki ciri khasnya masing-masing.

a. Susunan dan Kedudukan Kementerian Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan (UUD 1945) mengatur, bahwa Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan bahwa: “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*”

Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, ketentuan Pasal tersebut mempunyai makna bahwa Presiden Republik Indonesia adalah satu-satunya orang yang memimpin seluruh pemerintahan.¹ Presiden memegang kekuasaan penuh untuk menjalankan roda pemerintahannya. Karena kekuasaan dan kedudukan inilah salah satu kewenangan Presiden adalah mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara, seperti mengangkat menteri-menteri.

Dalam Bab V tepatnya pada Pasal 17 UUD 1945 diatur mengenai Kementerian Negara, yang berbunyi:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden.
- (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.²

Pasal 17 ayat (1) menegaskan, bahwa kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden. Para menteri ini bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena statusnya sebagai pembantu presiden. Di sinilah terlihat bahwa UUD 1945 menganut sistem presidensial, karena kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan tetap berada di tangan Presiden.

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945. Presidenlah yang memiliki kewenangan untuk meng-

¹ Wirjono Prodjodikoro dalam **Abdul Ghoffar**, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Sebelum Perubahan UUD NRI TAHUN 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Kencana, h. 77.

² Pasal 17 UUD RI Tahun 1945 sebelum amendemen.

angkat dan memberhentikan menteri-menteri negara karena kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Kekuasaan ini tidak diatur lebih lanjut dengan suatu peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam praktik kenegaraan diserahkan secara mutlak kepada Presiden.

Pengangkatan menteri-menteri dilakukan oleh Presiden semenjak ia mendapat mandat dari MPR dalam Sidang Umum MPR sampai dengan masa jabatannya selesai. Pemberhentian menteri-menteri oleh Presiden dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh tindakan tersebut dalam praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapatkan usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara yang lain, karena ini adalah merupakan hak prerogatif Presiden.³ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedudukan menteri-menteri tidak tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi bergantung pada Presiden.

Meskipun Pasal 17 ayat (3) menyatakan, bahwa menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan, tetapi dalam praktiknya terdapat beberapa menteri yang tidak memimpin departemen pemerintahan, seperti Menteri Sekretaris Negara dan ada juga diangkat Menteri Koordinator dan Menteri Muda. Secara yuridis hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, sebab Menteri Koordinator itu hanya berfungsi untuk mengoordinasi beberapa menteri yang memimpin departemen pemerintahan, sedangkan menteri muda adalah membantu untuk menangani bidang khusus dari seorang menteri yang memimpin departemen pemerintahan. Jika ditafsirkan dari Pasal 17 pun bahwa menteri adalah pembantu presiden, maka tidak ada persoalan sebab Presiden sebagai kepala pemerintahan bisa saja menentukan pembantu yang diberi tugas khusus tanpa harus memimpin departemen, artinya ketentuan Pasal 17 ayat (3) bahwa menteri itu memimpin departemen pemerintahan bukanlah suatu keharusan, semuanya tergantung pada Presiden sesuai dengan kebutuhan yang dihadapi.⁴

Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa “menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.” Walaupun ketentuan UUD 1945 menunjukkan, bahwa menteri negara tergantung pada Presiden baik pengangkatan maupun pemberhentiannya, akan tetapi menteri-menteri tersebut bukan pegawai tinggi biasa. Hal ini dikarenakan menteri-menterilah yang menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*) dalam praktiknya. Sebagai pemimpin departemen, menteri adalah yang paling mengetahui hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya. Menteri memiliki pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemen yang dipimpinnya. Sehingga jelas bahwa menteri-menteri itu berkedudukan sebagai pemerintah atau pemegang kekuasaan sebagai pembantu presiden di tingkat pusat. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara, maka para menteri bekerja sama, satu sama lain seerat-eratnya di bawah kepemimpinan seorang presiden.

³ Abdul Ghoffar, 2009, *Perbandingan ... Op. cit.*, h. 119.

⁴ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 115-116.

Untuk menjalankan roda pemerintahan, pada tanggal 2 September 1945 Presiden Soekarno membentuk kabinet pertama berdasarkan usul Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Kabinet ini kemudian tercatat dalam sejarah sebagai kabinet presidensial pertama. Dalam susunan kabinet presidensial ini, Presiden memegang kekuasaan eksekutif.⁵

Kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan pada saat itu dapat dikatakan sangat kuat. Hal ini dikarenakan berdasarkan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dikatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dalam arti luas karena dalam menjalankan kekuasaannya hanya dibantu oleh sebuah Komite Nasional. Namun besarnya kekuasaan presiden sebagaimana yang tertulis itu tidak berlangsung lama, yakni hanya sekitar dua bulan. Besarnya kekuasaan yang dimiliki Presiden Soekarno sedikit berkurang dengan dikeluarkannya Maklumat No. X oleh Wakil Presiden Moh. Hatta atas usul dari Komite Nasional Pusat yang ditetapkan pada tanggal 16 Oktober 1945. Inti dari maklumat tersebut adalah penyerahan kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Pusat sebelum DPR dan MPR dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang berlaku. Maklumat tersebut juga berisi pembentukan suatu badan pekerja dari Komite Nasional Pusat.

Untuk menghindari kesalahpahaman, pada tanggal 20 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat menjelaskan kedudukan dan fungsinya sesuai dengan Maklumat wakil presiden tersebut, yaitu:

1. Turut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Artinya, badan pekerja bersama-sama dengan Presiden menetapkan GBHN. Namun, badan pekerja tidak turut campur dalam kebijaksanaan negara (*dagelijks beleid*) pemerintah sehari-hari. Kekuasaan untuk itu tetap berada di tangan Presiden.
2. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan undang-undang. Pelaksana dari ketentuan undang-undang ini tetap pemerintah dalam hal ini presiden dan para menterinya.⁶

Dalam perkembangannya, Komite Nasional Pusat ini sangat berpengaruh dalam roda pemerintahan Soekarno. Hal ini terlihat dengan disetujuinya usul Komite Nasional Pusat oleh pemerintah agar para menteri tidak lagi bertanggung jawab terhadap presiden melainkan kepada Komite Nasional Pusat. Persetujuan tersebut dituangkan dalam sebuah Maklumat pemerintah pada tanggal 14 November 1945. Dengan dikeluarkannya maklumat tersebut, Presiden tidak lagi berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, melainkan hanya berfungsi sebagai kepala negara atau presiden konstitusional. Untuk kedua kalinya terjadi pengurangan kekuasaan presiden.⁷

Maklumat ini pada dasarnya juga berisi perubahan sistem pemerintahan, yakni dari sistem pemerintahan presidensial ke sistem parlementer. Hal ini dibuktikan

⁵ Abdul Ghoffar, 2009, *Perbandingan ... Op. cit.*, h. 2.

⁶ *Ibid*, h. 3.

⁷ *Ibid*.

dengan perubahan sistem pertanggungjawaban yakni sistem pertanggungjawaban pemerintahan negara yang terletak di tangan dewan menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri (*prime minister*). Perlu ditegaskan lagi bahwa perubahan sistem pemerintahan tersebut adalah tidak dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasarnya. Juga perlu diketahui bahwa sebelum dikeluarkannya Maklumat pemerintah tentang sistem pemerintahan tanggal 14 November 1945 tersebut, telah keluar pula Maklumat pemerintah pada tanggal 3 November 1945 tentang partai-partai politik dan organisasi politik yang pada pokoknya menganjurkan didirikannya partai-partai dan organisasi politik sesuai dengan aliran-aliran yang hidup dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan juga menjunjung tinggi asas demokrasi serta untuk memudahkan dalam mengatur kekuatan perjuangan bangsa Indonesia pada waktu itu.⁸

Berdasarkan kenyataan tersebut, sejak bulan November 1945 walaupun secara resmi UUD 1945 telah mengatur sistem pemerintahan negara namun terjadi perubahan di dalam praktik, yaitu:

1. Komite Nasional Pusat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menentukan GBHN padahal kekuasaan itu menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dipegang oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional Pusat.
2. Perubahan Sistem Kabinet dari Kuasi Presidensial menjadi sistem parlementer, artinya kekuasaan eksekutif tidak lagi dilakukan oleh Presiden melainkan oleh **dewan menteri** yang harus bertanggungjawab kepada parlemen.⁹

Selama masa tahun 1945-1950 pada saat berlakunya UUD 1945 telah terjadi banyak pergantian kabinet, di antaranya:

1. **Kabinet Presidensial.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dengan jumlah menteri sebanyak 21 orang. Kabinet ini terbentuk pada tanggal 2 September 1945 dan berakhir pada tanggal 14 November 1945.
2. **Kabinet Syahrir Pertama.** Kabinet ini dipimpin oleh Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 17 kementerian. Kabinet ini terbentuk pada tanggal 14 November 1945 dan dipaksa berhenti pada tanggal 12 Maret 1946 oleh oposisi persatuan perjuangan, suatu koalisi partai-partai dan golongan-golongan di luar badan pekerja atau Komite Nasional Pusat.
3. **Kabinet Syahrir Kedua.** Kabinet ini juga dipimpin kembali oleh Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 25 kementerian. Kabinet ini dibentuk pada tanggal 12 Maret 1946 dan berakhir pada tanggal 2 Oktober 1946. Pada masa ini kekuasaan pemerintahan diambil alih oleh Presiden Soekarno ketika terjadi penculikan Perdana Menteri Sutan Syahrir. Setelah beliau dibebaskan, Presiden Soekarno menunjuk beliau sebagai formatur kabinet.
4. **Kabinet Syahrir Ketiga.** Kabinet ini juga dipimpin oleh Sutan Syahrir sebagai perdana menteri, dengan jumlah kementerian 32 kementerian. Kabinet ini di-

⁸ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar ... Op. cit.*, h. 93-94.

⁹ *Ibid.*, h. 94.

bentuk tanggal 2 Oktober 1946 dan berakhir pada tanggal 3 Juli 1947.

5. **Kabinet Amir Syarifuddin Pertama.** Kabinet ini dipimpin oleh Amir Syarifuddin sebagai Perdana Menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 34 kementerian. Kabinet ini dibentuk tanggal 3 Juli 1947 dan berakhir pada tanggal 11 November 1947, karena diadakannya *reshuffle* kabinet.
6. **Kabinet Amir Syarifuddin Kedua.** Kabinet ini dipimpin oleh Amir Syarifuddin sebagai perdana menteri, dengan jumlah kementerian termasuk kementerian negara sebanyak 37 kementerian. Kabinet ini dibentuk pada tanggal 11 November 1947 dan harus berakhir pada tanggal 23 Januari 1948 dengan dikeluarkannya Maklumat Presiden No. 2 Tahun 1948.
7. **Kabinet Presidensial (Kabinet Hatta Pertama).** Kabinet ini dipimpin oleh Moh. Hatta sebagai Perdana Menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 17 kementerian. Kabinet ini dibentuk pada tanggal 23 Januari 1948 dan berakhir pada tanggal 4 Agustus 1949.
8. **Kabinet Darurat.** Kabinet ini dipimpin oleh Syarifuddin Prawiranegara sebagai ketua/perdana menteri. Kabinet ini berkedudukan di Bukittinggi Sumatra Barat yang terdiri dari 8 kementerian dan ditambah dengan 4 kementerian di komisariat PDRI (pemerintah Darurat Republik Indonesia). Kabinet ini dibentuk pada tanggal 19 Desember 1948 dan berakhir pada tanggal 13 Juli 1949.
9. **Kabinet Hatta Kedua.** Kabinet ini dipimpin oleh Moh. Hatta sebagai perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 19 kementerian. Kabinet ini dibentuk pada tanggal 4 Agustus 1949 dan berakhir pada tanggal 20 Desember 1949.¹⁰

c. Susunan dan Kedudukan Kementerian Negara Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)

Menurut Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (Konstitusi RIS 1949), "*Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.*" Selanjutnya, dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa "*Kekuasaan berkedaulatan di dalam negara Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat.*"¹¹ Pasal 68 ayat (2) menyatakan bahwa, "*Yang dimaksud dengan pemerintah menurut Konstitusi RIS ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para Menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu.*"¹²

Berbeda dengan UUD 1945 yang menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, pada Konstitusi RIS 1949 Presiden hanya berkedu-

¹⁰ Miftah Thoha, 2012, *Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, h. 20-23. Lihat juga http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabinet_Indonesia, diakses pada tanggal 18 April 2013.

¹¹ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, h. 121.

¹² Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar ... Op. cit.*, h. 95.

dukan sebagai kepala negara, sedangkan kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh perdana menteri. Hal ini dikarenakan dalam Konstitusi RIS 1949, Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer.

Secara formal, Presiden adalah juga merupakan pemerintah. Karena sifatnya cuma formalitas, maka kekuasaan dalam pemerintahan bergantung pada menteri-menteri. Semua keputusan atau peraturan harus diambil oleh kabinet, kemudian keputusan atau peraturan tersebut ditandatangani oleh presiden dan ditandatangani oleh menteri.¹³

Salah satu kekuasaan administratif yang diberikan Konstitusi RIS 1949 kepada presiden adalah mengangkat perdana menteri, menteri-menteri, ketua senat setelah mendapat anjuran dari senat, serta pejabat-pejabat tinggi lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 74 ayat (1) yang menyatakan bahwa, “Presiden sepakat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam Pasal 69, menunjuk 3 pembentuk kabinet”. Ketentuan ini menunjukkan sistem kuasi-federal yang ditimbulkan oleh Konstitusi RIS 1949. Selanjutnya, Pasal 74 ayat (2) juga menyatakan bahwa, “Sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk kabinet itu, Presiden mengangkat seorang daripadanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-Menteri yang lain”. Presiden juga memiliki kewenangan untuk menetapkan siapa-siapa dari Menteri-Menteri itu diwajibkan memimpin departemen masing-masing. Boleh juga diangkat Menteri-Menteri yang tidak memangku departemen.¹⁴

Meskipun dalam Konstitusi RIS 1949 telah ditetapkan bahwa ada seorang perdana menteri, tetapi mengenai kedudukannya tidak ada ketentuan-ketentuan lebih lanjut, selain daripada apa yang diatur dalam Pasal 76 Konstitusi RIS 1949 yang menyebutkan bahwa ia harus mengetuai dewan menteri. Meskipun demikian, dalam praktik, ia adalah pemimpin kabinet dan namanya dipakai untuk sebutan kabinet. Selanjutnya, jika perlu karena Presiden berhalangan, maka Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatan Presiden sehari-hari.¹⁵ Pada masa pemberlakuan Konstitusi RIS 1949, menteri-menteri adalah bagian dari alat-alat perlengkapan sekaligus bagian dari pemerintah bersama Presiden. Sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer sehingga segala tindakan pemerintah yang bertanggung jawab adalah menteri-menteri. Presiden tidak bisa dimintai pertanggungjawabannya. Oleh karena itu, segala pemerintahan harus melibatkan menteri-menteri yang terkait. Sementara itu, keterlibatan Presiden hanya bersifat formalitas untuk sekadar mengetahui.¹⁶

Sistem parlementer dianut dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut konstitusi adalah dalam dua masa/kurun waktu yakni dengan berlakunya

¹³ Abdul Ghoffar, 2009, *Perbandingan ... Op. cit.*, h. 82.

¹⁴ Pasal 73 ayat (3) Konstitusi RIS tahun 1949.

¹⁵ Ismail Suny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, h. 96.

¹⁶ Mahkamah Konstitusi RI, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Jakarta Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, h. 39.

konstitusi yang berbeda, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950). Menurut **Wilopo**, terdapat perbedaan antara sistem parlementer menurut Konstitusi RIS 1949 dan sistem parlementer menurut UUDS 1950, yaitu dalam hal kekuatan parlemen untuk menjatuhkan pemerintah. Kalau menurut Konstitusi RIS 1949 pemerintah tak dapat dijatuhkan oleh parlemen dan parlemen tak dapat dibubarkan oleh presiden, tapi sebaliknya menurut UUDS 1950, pemerintah dapat jatuh oleh karena kebijaksanaannya tidak didukung oleh parlemen, sedangkan presiden tidak berhak membubarkan parlemen.¹⁷

Tetapi **Joeniarto** berpendapat, bahwa sebenarnya menurut Konstitusi RIS 1949 bukan tidak dapat menjatuhkan pemerintah. Begitu juga Presiden menurut Konstitusi RIS 1949 bukan tidak dapat membubarkan Parlemen, kedua hal yang seperti itu bisa saja terjadi dan dibenarkan menurut Konstitusi RIS 1949, hanya saja selama berlakunya Konstitusi RIS 1949 hal itu belum pernah (tidak dapat) dilaksanakan sehubungan dengan DPR yang pada waktu itu bukanlah DPR yang dibentuk berdasarkan pemilihan umum sesuai dengan perintah Pasal 111, tetapi masih merupakan DPR yang ditunjuk berdasarkan Pasal 109 dan 110.¹⁸

Oleh karena itu, maka DPR tidak dapat menjatuhkan kabinet karena ada ketentuan Pasal 122 yang berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk berdasarkan Pasal 109 dan 110 tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya.*" Seandainya dalam kurun waktu berlakunya Konstitusi RIS 1949 itu berhasil dibentuk DPR melalui Pemilu sesuai dengan ketentuan isi Pasal 111, maka dapat saja DPR itu menjatuhkan kabinet. Dengan demikian, sebenarnya tidak ada perbedaan antara sistem kabinet parlementer menurut Konstitusi RIS dan sistem parlemen menurut UUDS 1950.¹⁹

Dalam sistem pemerintahan parlementer, dikatakan bahwa apabila kebijakan menteri/para menteri ternyata tidak dapat dibenarkan oleh DPR, maka menteri/para menteri harus mengundurkan diri. Namun pada sistem ini selama berlakunya Konstitusi RIS 1949 belum dapat dilaksanakan. Hal ini disebabkan DPR yang ada belum didasarkan kepada pemilihan umum sesuai Pasal 111, tetapi masih DPR yang ditunjuk atas dasar Pasal 109 dan Pasal 110 Konstitusi RIS 1949. Adapun Pasal 122 Konstitusi RIS 1949 menentukan "*Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk menurut Pasal 109 dan 110 tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri meletakkan jabatannya.*"

Kabinet-kabinet yang pernah terbentuk selama masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat sebagai berikut:

1. **Kabinet Susanto** atau **Kabinet Peralihan**. Kabinet ini dipimpin oleh Susanto Tirtoprodjo sebagai perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 13 kementerian. Kabinet ini dibentuk pada tanggal 20 Desember 1949 dan harus berakhir pada tanggal 21 Januari 1950.

¹⁷ Wilopo dalam **Ismail Suny**, 1986, *Pergeseran ... Op. cit.*, h. 95.

¹⁸ Joeniarto dalam *Ibid*, h. 96.

¹⁹ *Ibid*.

2. **Kabinet Halim.** Kabinet ini berkedudukan di Yogyakarta yang dipimpin oleh Dr. Abdul Halim sebagai perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 15 kementerian. Kabinet ini dibentuk pada tanggal 21 Januari 1950 dan harus berakhir pada tanggal 6 September 1950.²⁰

d. Susunan dan Kedudukan Kementerian Negara Berdasarkan Undang-Undang Sementara 1950

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950), sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah sistem pemerintahan parlementer atau pertanggungjawaban dewan menteri kepada parlemen, sedangkan Presiden hanyalah merupakan kepala negara, bukan kepala pemerintahan (Pasal 45 UUDS 1950).²¹ Sehingga penanggung jawab atas pemerintahan dipegang oleh menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Adapun Presiden sebagai kepala negara tidak bisa dimintai pertanggungjawabannya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 83 UUDS 1950 yang berbunyi, sebagai berikut:

1. Presiden dan wakil presiden tidak dapat diganggu gugat.
2. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Sebagaimana dalam Konstitusi RIS 1949, kedudukan menteri pada masa pemberlakuan UUDS 1950 lebih tinggi daripada pada saat diberlakukan UUD 1945. Pada masa ini menteri-menteri menjadi bagian dari alat-alat perlengkapan negara (Pasal 44).²² Dari beberapa ketentuan Pasal-Pasal dalam UUDS 1950 dapat disimpulkan bahwa menteri-menteri atau pemerintah mempunyai kewenangan yang cukup besar. Selain sebagai bagian dari alat-alat kelengkapan negara, ia juga mempunyai kewenangan dan *previllege*. Ia terlibat secara langsung dalam proses pembuatan undang-undang, proses pembuatan anggaran belanja negara sekaligus pemegang umum anggaran, penerbitan uang, serta dalam kaitan dengan hubungan luar negeri.

UUDS 1950 secara tegas memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk mengangkat menteri-menteri (Pasal 50) dan perdana menteri. Dalam menjalankan kewenangannya ini, UUDS 1950 juga mengatur lebih lanjut bahwa presiden dapat menunjuk pembentuk (formatur) kabinet. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 51 UUDS 1950 yang berbunyi, sebagai berikut:

1. Presiden menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk kabinet.
2. Sesuai dengan anjuran pembentuk kabinet itu, presiden mengangkat seorang daripadanya menjadi perdana menteri dan mengangkat menteri-menteri yang lain.
3. Sesuai dengan anjuran pembentuk itu juga, Presiden menetapkan siapa-siapa

²⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi ... Op. cit.*, hlm 22-23. http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabinet_Indonesia, diakses pada tanggal 24 Januari 2017.

²¹ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar ... Op. cit.*, h. 97.

²² Mahkamah Konstitusi RI, 2010, *Naskah Komprehensif ... Op. cit.*, h. 42.

dari menteri-menteri itu diwajibkan memimpin kementerian masing-masing. Presiden boleh mengangkat menteri-menteri yang tidak memangku sesuatu kementerian.

4. Keputusan-keputusan presiden yang memuat pengangkatan yang diterangkan dalam ayat (2) atau (3) asal ini ditandatangani serta oleh pembentuk kabinet.
5. Pengangkatan atau penghentian antara-waktu menteri-menteri begitu pula penghentian kabinet dilakukan dengan keputusan presiden.

UUDS 1950 tidak memperkenalkan adanya rangkap jabatan seorang menteri. Hal ini berlainan dengan ketentuan dalam Konstitusi RIS 1949 yang memperbolehkan seorang menteri untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan mereka menjadi nonaktif sesudah mereka menjadi menteri karena hukum (*lipso jure*).²³

Pasal 61 ayat (2) UUDS 1950 menegaskan bahwa, "*Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang merangkap menjadi menteri tidak boleh menggunakan hak atau melakukan kewajibannya sebagai anggota badan tersebut selama ia memangku jabatan menteri.*" UUDS 1950 juga menentukan kualifikasi untuk dapat menjabat sebagai seorang menteri yang diatur dalam Pasal 49 yang berbunyi sebagai berikut: "*Yang dapat diangkat menjadi menteri ialah warga negara Indonesia yang telah berusia 25 tahun dan yang bukan orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih atau orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih.*"

Seperti yang telah diketahui bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan pejabat tinggi lainnya, menteri-menteri juga mendapat keistimewaan di muka peradilan. Ia hanya bisa diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi oleh Mahkamah Agung, baik saat menjabat maupun sesudah tidak menjabat, dalam beberapa perkara kriminal (Pasal 106 ayat (1)), sebagai berikut:

1. Kejahatan dan pelanggaran jabatan. Yang dikatakan sebagai kejahatan dan pelanggaran jabatan adalah sesuai dengan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Buku Kedua Titel XXVIII (Kejahatan yang dilakukan dalam jabatan) dan Buku Ketiga Titel III (pelanggaran dilakukan dalam jabatan).
2. Kejahatan dan pelanggaran lain yang dilakukannya dalam masa pekerjaannya. Yang termasuk dalam kejahatan dan pelanggaran lain yang dilakukan dalam masa pekerjaan, sebagai berikut:
 - a. Kejahatan-kejahatan yang diancam dengan hukuman mati;
 - b. Kejahatan-kejahatan yang termaktub dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Buku Kedua Titel-titel I, II dan III, yaitu kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan terhadap martabat presiden atau wakil presiden, kejahatan terhadap negara sahabat dan terhadap kepala dan wakil kepala negara sahabat; dan
 - c. Kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya dalam keadaan yang memberatkan kesalahannya sebagai termaktub dalam Pa-

²³ Ismail Suny, 1986, *Pergeseran ...*, Op. cit., h. 141.

sal 52 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.²⁴

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa menteri-menteri diberikan keistimewaan di muka pengadilan dalam hal mengenai perkara-perkara tertentu sebagaimana yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Namun apabila menteri-menteri atau pejabat tinggi lainnya melakukan tindak pidana di luar dari yang telah dijelaskan di atas, mereka harus tetap tunduk pada ketentuan yuridiksi pengadilan negeri yang berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kabinet-kabinet yang pernah terbentuk selama masa berlakunya UUDS 1950, sebagai berikut:

- a. **Kabinet Natsir.** Kabinet ini dipimpin oleh Mohammad Natsir sebagai perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 18 kementerian. Kabinet ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 9 Tahun 1950, tanggal 6 September 1950 dan harus berakhir pada tanggal 27 April 1951.
- b. **Kabinet Sukiman.** Kabinet ini dipimpin oleh Sukiman Wirjosandjojo sebagai perdana menteri dan Suwirjo sebagai wakil perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 20 kementerian. Kabinet ini dibentuk berdasarkan mandat dan Keputusan Presiden RI Nomor 80 Tahun 1951, tanggal 27 April 1951 dan harus berakhir pada tanggal 3 April 1952.
- c. **Kabinet Wilopo.** Kabinet ini dipimpin oleh Wilopo sebagai perdana menteri dan Prawoto Mangkusasmita sebagai wakil perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 18 kementerian. Kabinet ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 99 Tahun 1952, tanggal 3 April 1952 dan harus berakhir pada tanggal 30 Juli 1953.
- d. **Kabinet Ali Sastroamidjojo Pertama** atau **Kabinet Ali-Wongso-Arifin.** Kabinet ini dipimpin oleh Ali Sastroamidjojo sebagai perdana menteri serta Wongsonegoro dan Zainul Arifin sebagai wakil perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 17 kementerian. Kabinet ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 132 Tahun 1953, tanggal 30 Juli 1953 dan harus berakhir pada tanggal 12 Agustus 1955.
- e. **Kabinet Burhanuddin Harahap.** Kabinet ini dipimpin oleh Burhanuddin Harahap sebagai Perdana Menteri serta R. Djamu Ismadi dan Harsono Tjoktoaminoto sebagai wakil perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 20 kementerian. Kabinet ini dibentuk tanggal 12 Agustus 1955 dan harus berakhir pada tanggal 24 Maret 1956;
- f. **Kabinet Ali Sastroamidjojo Kedua.** Kabinet ini dipimpin oleh Ali Sastroamidjojo sebagai perdana menteri serta Mohammad Rum dan K.H. Dr. Idham Chalid sebagai wakil perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 25

²⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1951 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat tentang Penetapan Kejahatan-kejahatan dan Pelanggaran-pelanggaran yang Dilakukan dalam Masa Pekerjaan oleh Para Pejabat yang Menurut Pasal 148 Konstitusi Republik Indonesia Serikat dalam Tingkat Pertama dan Tertinggi Diadili oleh Mahkamah Agung Indonesia Menjadi Undang-Undang.

kementerian. Kabinet ini dibentuk tanggal 24 Maret 1956 dan harus berakhir pada tanggal 9 April 1957;

- g. **Kabinet Djuanda atau Kabinet Karya.** Kabinet ini dipimpin oleh Djuanda sebagai perdana menteri serta Hardi, KH. Dr. Idham Chalid, dan Dr. J. Leimina sebagai wakil perdana menteri, dengan jumlah kementerian sebanyak 26 kementerian. Kabinet ini dibentuk tanggal 9 April 1957 dan harus berakhir pada tanggal 10 Juli 1959.²⁵

e. Susunan dan Kedudukan Kementerian Negara Saat Kembali pada Undang-Undang Dasar 1945

Kembalinya negara Indonesia setelah berjalan dalam bentuk federal menjadi negara kesatuan lagi menuntut konsekuensi adanya Undang-Undang Dasar untuk negara kesatuan tersebut. Pada saat itu ditetapkan bahwa Undang-Undang Dasar untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia akan segera dibentuk oleh suatu badan yang disebut konstituante. Selama masa pembentukan Undang-Undang Dasar oleh konstituante, maka berlakulah UUDS 1950. Tetapi saat itu, konstituante tidak berhasil mencapai rumusan tentang Undang-Undang Dasar yang dapat dijadikan pengganti dari UUDS 1950. Karena kemacetan kerja dan perdebatan yang terus-menerus terjadi di dalam konstituante, maka dengan pertimbangan demi keselamatan negara dan bangsa, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengumumkan dekrit yang berisi:

- a. Pembubaran konstituante.
- b. Penetapan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.
- c. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) serta Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Berdasarkan dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 tersebut, maka UUD 1945 kembali berlaku di Indonesia. Sehingga terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia, yang sebelumnya adalah sistem parlementer berdasarkan UUDS 1950, menjadi menganut sistem presidensial yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Secara normatif, tidak ada satu perubahan Pasal pun dalam UUD 1945 pasca dekrit. Dekrit hanyalah sebuah instrumen yang digunakan oleh Soekarno dalam mem-berlakukan kembali UUD 1945 setelah Konstituante hasil Pemilu tahun 1955 tidak berhasil merumuskan suatu Undang-Undang Dasar yang baru.²⁶

Setelah kembali ke UUD 1945, Presiden mempunyai kekuasaan dan kewenangan

²⁵ Miftah Thoha, *Birokrasi ...*, *Op. cit.*, h. 24-28. Lihat juga dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabinet_Indonesia, diakses pada tanggal 3 Mei 2013.

²⁶ Abdul Ghoffar, *Perbandingan ...*, *Op. cit.*, h. 89.

untuk mengangkat menteri-menterinya secara langsung, tanpa harus menunjuk formatuer. Sesuai dengan Pasal 17, kedudukan menteri-menteri hanyalah sebagai pembantu presiden. Kata-kata Undang-Undang Dasar adalah bahwa “*Presiden dibantu oleh menteri-menteri*”. Dengan demikian, berlakulah sistem presidensial di mana menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden bukan lagi kepada parlemen. Mereka dapat diberhentikan setiap waktu oleh presiden.²⁷

Mulai saat Indonesia kembali menggunakan UUD 1945 sebagai dasar negara hingga sampai perubahan UUD 1945 telah terbentuk beberapa kabinet dengan khususnya masing-masing, di antaranya:²⁸

● Kabinet Era Demokrasi Terpimpin (1959-1966)

- a. **Kabinet Kerja Pertama.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dengan menteri pertama dijabat oleh Ir. H. Djuanda. Kabinet ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI No. 153 Tahun 1959, tanggal 10 Juli 1959 dan harus berakhir pada tanggal 18 Februari 1960. Dalam kabinet ada sebutan menteri-menteri kabinet inti (*inner cabinet*), yang bersama-sama dengan Presiden harus mengoordinasi dan mengawasi berbagai departemen pemerintahan. Ada pula menteri negara *ex-officio* bukan anggota kabinet dan hanya mempunyai hak untuk menghadiri dan mempunyai suara dalam sidang-sidang pleno kabinet. Selain kedua jenis menteri tersebut, kabinet kerja ini terdiri pula para menteri muda yang berada di dalam bidang-bidang keamanan pertahanan, bidang keuangan, bidang distribusi, bidang produksi, bidang pembangunan, bidang kesejahteraan rakyat, dan bidang sosial kultural, yang kesemua menteri muda ini berjumlah 20 orang. Kabinet kerja ini terdiri dari 33 orang.
- b. **Kabinet Kerja Kedua.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dan terdiri dari 40 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 18 Februari 1960 dan harus berakhir pada tanggal 6 Maret 1962.
- c. **Kabinet Kerja Ketiga.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dan terdiri dari 60 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 6 Maret 1962 dan harus berakhir pada tanggal 13 November 1963. Pada kabinet kerja ketiga ini terjadi beberapa perubahan mengenai susunan kementerian. Dalam kabinet ini terdapat jabatan menteri pertama dan wakil menteri pertama, jabatan Menteri Koordinator Kompartemen, dan terjadi pula penghapusan jabatan menteri muda. Di kabinet ini juga semua pimpinan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara diangkat menjadi menteri. Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), Ketua Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong (DPR-GR), Wakil Ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Ketua Dewan Perancang Nasional diberikan kedudukan sebagai wakil menteri pertama. Adapun para Wakil Ketua MPRS dan DPR-GR diberikan kedudukan sebagai Menteri.

²⁷ Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran ...*, Op. cit., h. 200-201.

²⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi ...* Op. cit., h. 28-31. Lihat juga http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabinet_Indonesia, diakses pada tanggal 20 Mei 2013.

- d. **Kabinet Kerja Keempat.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dan terdiri dari 66 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 13 November 1963 dan harus berakhir pada tanggal 27 Agustus 1964. Istilah menteri pertama yang dipakai pada kabinet sebelumnya tidak digunakan lagi dalam kabinet ini dan diganti dengan istilah presidium, yang merupakan badan kepemimpinan kolektif yang terdiri dari wakil perdana menteri pertama, wakil perdana menteri kedua, dan wakil perdana menteri ketiga. Dalam kabinet ini kedudukan Ketua MPRS disamakan dengan wakil perdana menteri. Dengan demikian, kedudukan Ketua MPRS berada di bawah presiden.²⁹ Ada pula jabatan yang diperbantukan pada Presidium, ada jabatan Menteri Koordinator (Menko) yang masing-masing memimpin suatu departemen. Jabatan menteri negara tidak diadakan lagi hanya khusus bagi menteri negara yang diperbantukan sebagai Penasehat Presiden. Pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara diberi jabatan sebagai menteri Koordinator;
- e. **Kabinet Dwikora Pertama.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dan terdiri dari 42 Departemen dan 68 Menteri. Kabinet ini dibentuk tanggal 27 Agustus 1964 dan harus berakhir pada tanggal 22 Februari 1966. Kabinet ini juga menempatkan pimpinan lembaga negara tertinggi dan lembaga tinggi negara sebagai wakil perdana menteri, menteri koordinator, maupun sebagai menteri.
- f. **Kabinet Dwikora Kedua.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dan terdiri dari 132 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 24 Februari 1966 dan harus berakhir pada tanggal 28 Maret 1966.
- g. **Kabinet Dwikora Ketiga.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dan terdiri dari 79 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 28 Maret 1966 dan harus berakhir pada tanggal 25 Juli 1966. Dalam kabinet ini, ketua lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara kedudukannya ditempatkan setingkat menteri, sedangkan wakil-wakil ketua lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara kedudukannya setingkat deputi menteri.³⁰
- h. **Kabinet Ampera Pertama.** Kabinet ini dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, dan terdiri dari 31 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 25 Juli 1966 dan harus berakhir pada 11 Oktober 1967. Dalam kabinet ini dibentuk suatu dewan presiden yang bertugas membantu Presiden menjalankan tugasnya sebagai pimpinan kabinet yang terdiri dari lima menteri utama yang dipimpin oleh Ketua Presidium Letjen Soeharto.³¹

● Kabinet Era Pemerintahan Orde Baru (1966-1999)

- a. **Kabinet Ampera Kedua.** Kabinet ini dipimpin oleh Letjen Soeharto sebagai Penjabat Sementara Presiden, dan terdiri dari 24 orang. Kabinet ini dibentuk

²⁹ Abdul Ghoffar, *Perbandingan ..., Op. cit.*, h. 90.

³⁰ *Ibid.*, h. 93.

³¹ *Ibid.*, h. 95.

berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 171 tahun 1967 tanggal 11 Oktober 1967 dan harus berakhir pada tanggal 6 Juni 1968. Dalam kabinet ini dikenal istilah presidium dan pimpinan kabinet. Istilah menteri negara kembali digunakan untuk menamakan jabatan menteri anggota kabinet.

- b. **Kabinet Pembangunan Pertama.** Kabinet ini dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, dan terdiri dari 24 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 6 Juli 1968 dan harus berakhir pada tanggal 28 Maret 1973. Pada Kabinet ini istilah menteri negara digunakan lagi untuk jabatan menteri yang membantu Presiden di bidang-bidang tertentu. Pada masa pemerintahan ini, penempatan pimpinan lembaga tertinggi negara dan/atau lembaga tinggi negara sebagai menteri tidak terjadi lagi.³²
- c. **Kabinet Pembangunan Kedua.** Kabinet ini dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, dan terdiri dari 24 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 28 Maret 1973 dan berakhir pada tanggal 29 Maret 1978.
- d. **Kabinet Pembangunan Ketiga.** Kabinet ini dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, dan terdiri dari 32 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 29 Maret 1978 dan berakhir pada tanggal 19 Maret 1983. Pada kabinet ini istilah kembali digunakan istilah menteri muda.
- e. **Kabinet Pembangunan Keempat.** Kabinet ini dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, dan terdiri dari 42 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 19 Maret 1983 dan berakhir pada tanggal 23 Maret 1988.
- f. **Kabinet Pembangunan Kelima.** Kabinet ini dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, dan terdiri dari 44 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 23 Maret 1988 dan berakhir pada tanggal 17 Maret 1993.
- g. **Kabinet Pembangunan Keenam.** Kabinet ini dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, dan terdiri dari 43 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 17 Maret 1993 dan berakhir pada tanggal 14 Maret 1998.
- h. **Kabinet Pembangunan Ketujuh.** Kabinet ini dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, dan terdiri dari 38 orang. Kabinet ini dibentuk tanggal 14 Maret 1998 dan harus berakhir pada tanggal 21 Mei 1998, karena adanya desakan agar Soeharto *lengser* dari jabatan Presiden.³³
- i. **Kabinet Reformasi Pembangunan** adalah kabinet pemerintahan Presiden ke-3 Republik Indonesia, B.J. Habibie. Kabinet ini dibentuk pada 23 Mei 1998

³² Abdul Ghoffar, *Perbandingan ... Loc.cit.*

³³ Kabinet Pembangunan VII adalah kabinet yang dibentuk pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Wakil Presiden Baharrudin Jusuf Habibie yang masa jabatannya paling singkat (Januari 1998-21 Mei 1998). Masa bakti kabinet ini seharusnya berakhir pada tahun 2003. Namun karena terjadi demonstrasi mahasiswa dan kerusuhan Massal 1998 akibat krisis ekonomi yang melanda Indonesia yang berujung pada pengunduran diri Soeharto dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998 dan diangkatnya B.J. Habibie sebagai pejabat presiden dalam situasi darurat, mengakibatkan kabinet ini menjadi demisioner. Sebagai penggantinya, dilanjutkan oleh Kabinet Reformasi Pembangunan Prof. B.J. Habibie (1998-1999). Menteri-nya sama dengan kabinet pembangunan VII Habibie hanya melanjutkan pemerintahan saja setelah Soeharto memutuskan mundur. <http://sistempemerintahannegaraindonesia.blogspot.co.id/2015/10/susunan-kabinet-pemerintahan-indonesia.html>, diakses 7 Januari 2017.

dan masa baktinya berakhir pada 20 Oktober 1999.³⁴ Kabinet ini terdiri dari sejumlah menteri koordinator, sejumlah menteri pemimpin departemen, sejumlah menteri negara, sekretaris negara, dan jaksa agung. Susunan kabinet berjumlah 37 orang terdiri dari 4 menteri negara koordinator, 20 menteri negara departemen, 12 menteri negara nondepartemen, 1 pejabat tinggi negara setingkat menteri negara. Kabinet berakhir karena pidato pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie ditolak oleh MPR hasil Pemilu 1999.

2. Kementerian Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Setelah Perubahan

Tidak ada suatu ketentuan dalam UUD NRI 1945 yang menyebutkan suatu badan sebagai kumpulan menteri-menteri. Pasal 17 UUD NRI 1945 hanya mengenai menteri-menteri dengan tiada kualifikasi lebih lanjut. Dewan menteri atau kabinet adalah suatu alat pemerintahan yang timbulnya berdasarkan konvensi ketatanegaraan. Meskipun demikian, menurut **Ismail Suny**:

Meskipun kabinet adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya, menteri-menteri itu tidak mempunyai kedudukan hukum sebagai anggota kabinet dan dalam teori hukum (legal theory) mereka hanyalah "servant of the crown", kepada siapa kekuasaan eksekutif dibebankan.³⁵

Dalam konteks sistem pemerintahan presidensial, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden karena itu ia bertanggung jawab kepada presiden.³⁶ Namun demikian, menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa karena setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.³⁷ Dalam hal demikian, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai urusan tertentu dalam pemerintahan.

a. Menteri sebagai Pimpinan Pemerintahan

Ketentuan mengenai kementerian negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan (UUD 1945) atau Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah perubahan (UUD NRI 1945) ditempatkan tersendiri pada Bab V dan terpisah dari bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang ada di Bab III. Berkatan dengan hal tersebut menurut **Jimly Asshiddiqie**:

... banyak yang menganggap bahwa Bab V yang mengatur tentang Kementerian Negara merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kewenangan mutlak (hak prerogatif) Presiden. Padahal, sebenarnya pengaturan tersendiri dalam bab yang terpisah dari Bab III

³⁴ Dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 122/M Tahun 1998.

³⁵ **Ismail Suny**, 1986, *Pergeseran ...*, *Op. cit.*, h. 48.

³⁶ Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, bahwa "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".

³⁷ Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945.

tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, mengandung arti yang tersendiri.³⁸

Pengaturan hubungan antara Presiden dan menteri menurut UUD 1945 sesudah dan sebelum perubahan pada dasarnya tidak berubah, hanya saja karena struktur ketatanegaraannya sudah berubah secara mendasar, maka harus dipahami pula dalam perspektif yang sudah berubah tersebut. Begitu pun dengan penempatan ketentuan mengenai kementerian negara yang disusun pada bab yang terpisah dan tersendiri dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pemisahan ini, pada pokoknya, disebabkan karena kedudukan menteri-menteri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945. Pada makna ini, Presiden RI menurut UUD NRI 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif. Tetapi kepala eksekutif sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh sebab itu, dalam Penjelasan UUD 1945 (UUD 1945 sebelum perubahan) dinyatakan, bahwa menteri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugas masing-masing.

Dengan demikian, meskipun sering digunakan istilah bahwa para menteri itu adalah pembantu Presiden, tetapi mereka itu bukanlah orang atau pejabat sembarangan. Oleh karena itu, untuk dipilih menjadi menteri hendaknya sungguh-sungguh dipertimbangkan bahwa ia akan dapat diharapkan bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif di bidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani kebutuhan rakyat akan pemerintahan yang baik.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**,

Pasal 17 ayat (2) dan (3) UUD NRI (2) menegaskan, bahwa "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan." Ketentuan ini mengandung arti: Pertama, bahwa Presiden sesuai dengan hak prerogatifnya memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri sebagai "pembantu" dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kedua, setiap menteri akan melaksanakan tugas sesuai bidang yang telah ditentukan kepadanya dalam pemerintahan. Dengan demikian pada menteri tidak dibenarkan adanya jabatan rangkap terkecuali dalam kondisi tertentu, jika suatu menteri karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan tugasnya maka menteri yang lain berdasarkan penugasan dari Presiden ditunjuk untuk menjadi pelaksana tugas jabatan menteri yang bersangkutan (*ad intern*).

Menurut Konstitusi Amerika Serikat, para menteri adalah pembantu Presiden. Menteri-menteri ini berasal dari partai politik. Dengan demikian, dapat dikatakan partai politik memang merupakan kendaraan yang ditumpangi orang yang mau bepergian menuju ke kabinet atau menjadi pejabat politik. Sehingga dapat dikatakan juga bahwa jabatan menteri di Amerika Serikat merupakan jabatan politis. Beberapa

³⁸ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 146.

menteri yang dianggap amat penting seperti Menteri Luar Negeri, Pertahanan, dan Keuangan, sebelum diangkat dimintakan persetujuannya kepada kongres. Persetujuan kongres ini sangat penting, karena di kongres para wakil rakyat mempertaruhkan kompetensi menteri tersebut. Dengan demikian, diharapkan para menteri yang mewakili partai politik yang ada di kongres memercayainya karena kompetensi dan keahliannya di dalam membantu Presiden menjalankan pemerintahan.³⁹

Sementara itu kabinet di Inggris, membentuk kebijakan-kebijakan pemerintah yang akan ditawarkan kepada parlemen sebagai rancangan peraturan. Untuk menjaga stabilitas kabinet, para anggota harus selalu bertindak secara bersama-sama dan mengeluarkan pernyataan atau kebijakan secara kolektif. Jika seorang menteri tidak setuju dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh kabinet, maka menteri tersebut harus mengundurkan diri. Secara kolektif, para menteri ini bertanggung jawab atas semua keputusan yang dibuat kabinet kepada parlemen. Adapun secara individu, menteri-menteri tersebut bertanggung jawab kepada parlemen atas kinerja departemen mereka masing-masing.⁴⁰

Berbeda dengan di Indonesia, pemegang kekuasaan eksekutif di Inggris adalah seorang perdana menteri yang dipilih oleh ratu, yang secara tradisi merupakan ketua dari partai berkuasa dalam parlemen. Dalam menjalankan tugasnya, perdana menteri dibantu oleh para menteri yang dipilih dari partai berkuasa dan kebanyakan yang berada dalam *the House of Commons*.⁴¹

Di Inggris, perdana menteri memilih menteri-menteri untuk disusun ke dalam kabinet. Semua menteri di Inggris merupakan anggota dari parlemen. Jika ada seseorang yang diperlukan untuk menduduki jabatan menteri bukan anggota parlemen, maka dia harus disetujui atau memenangkan suara ketika dipilih oleh anggota parlemen. Dengan demikian, seorang menteri dalam kabinet di Kerajaan Inggris harus berasal dari partai politik. Selain itu, seorang menteri juga harus berbobot, berkompeten, berkualitas, serta memahami fungsi dan tugas departemen yang bakal dipimpinnya.⁴²

Kondisi di Inggris sama dengan di Jepang, bahwa Perdana Menteri merupakan kepala pemerintahan di Jepang. Bedanya Kaisar mengangkat Perdana Menteri yang telah dipilih oleh *Diet*.⁴³ *Diet* merupakan Badan Tertinggi dari kekuasaan negara dan satu-satunya badan pembuat Undang-Undang.⁴⁴ Para anggota *Diet* memilih perdana menteri dari antara mereka sendiri.

³⁹ Miftah Thoha, *Birokrasi ... Op. cit.*, h. 46.

⁴⁰ http://argama.files.wordpress.com/2007/08/konstitusi_kekuasaan_eksekutif_kekuasaan_legislatif_dan_kekuasaan_yudikatif.pdf, diakses pada tanggal 12 Juli 2016.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Miftah Thoha, *Birokrasi ... Op. cit.*, h. 45.

⁴³ Pasal 3 Konstitusi Jepang.

⁴⁴ Pasal 41 Konstitusi Jepang.

b. Organsasi Kementerian Negara

Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 menegaskan, bahwa “*Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*” Ketentuan ini dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena belajar dari praktik ketatanegaraan yang pernah terjadi pada era sebelumnya, yakni pembubaran departemen oleh Presiden terpilih. Akibatnya terjadi ketegangan yang berlarut-larut, kesulitan menyalurkan pegawai negeri sipil departemen itu, serta kesulitan mengatur tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam melanjutkan program pembangunan, yang sebelumnya menjadi tugas departemen yang dibubarkan itu.

Belajar dari kejadian tersebut, di dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ketentuan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian oleh Presiden diatur dalam undang-undang. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan hak prerogatif Presiden mempunyai aturan yang baku yang disusun DPR bersama Presiden sehingga tidak hanya sesuai dengan kehendak Presiden saja. Karena diatur dalam undang-undang, hal itu berarti kepentingan dan aspirasi rakyat juga diwadahi dan menjadi pedoman. Ketentuan ini juga merupakan perwujudan saling mengawasi dan saling mengimbangi antarlembaga negara, yaitu antara Presiden dan DPR.

c. Keberadaan Tiga Menteri Triumvirat

Selain menteri dan kementerian negara, ada tiga jabatan menteri yang disebut dengan menteri *triumvirat*, yaitu Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhan), dan Menteri Luar Negeri (Menlu). Ketentuan mengenai kedudukan ketiga jabatan menteri tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945.

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

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

- a. Bahwa manusia sebagai hamba Tuhan secara kodrati tiada luput dari hambatan

dan ujian hidup, yang antara lain dapat berupa suatu halangan yang disebabkan oleh hal-hal yang ada di luar kemampuannya, sehingga tidak dapat menjalankan dharma, karya dan kewajibannya dalam kehidupannya sehari-hari baik secara tetap maupun untuk sementara waktu.

- b. Bahwa keadaan yang sedemikian itu bila menyangkut diri presiden dan/atau wakil presiden mempunyai akibat dan pengaruh nasional yang luas serta dalam, maka haruslah ada kepastian hukum yang mengatur dalam hal-hal seperti itu sampai terjadi.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Pasal 5 Tap. MPR No. VII/MPR/1973 mengatur ketentuan mengenai keadaan Presiden dan/atau wakil presiden berhalangan tetap,⁴⁵ yaitu:

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

Adanya ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 dimaksudkan agar apabila Presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, telah ada solusi konstitusional yang ditentukan dalam UUD NRI 1945, yaitu pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Dengan adanya ketentuan itu diharapkan tidak timbul krisis ketatanegaraan yang berkepanjangan.

Selain itu, ketentuan Pasal 8 ayat (3) sekaligus menegaskan, bahwa pemegang jabatan ketiga menteri tersebut mempunyai kedudukan konstitusional yang berbeda daripada menteri-menteri yang lainnya. Jika terdapat kekosongan jabatan Presiden dan/atau wakil presiden secara bersamaan, mereka secara bersama-sama mendapat wewenang konstitusional untuk bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan menurut UUD NRI 1945. Artinya, dalam hal-hal yang diamksud dalam UUD NRI 1945

⁴⁵ Pengertian berhalangan tetap sendiri dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Tap. MPR No. VII/MPR/1973, bahwa yang dimaksud dengan berhalangan tetap dalam ketetapan ini adalah mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatan.

tersebut, maka pemegang jabatan ketiga menteri tersebut mempunyai kedudukan yang sangat penting, misalnya termasuk lebih penting daripada Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal biasanya dipandang lebih senior daripada ketiga menteri dimaksud.

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

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

1. Ketiga menteri tersebut membantu Presiden dan wakil presiden dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, mereka memahami (dianggap memahami) seluk beluk urusan pemerintahan.
2. Menteri Luar Negeri masuk di dalam pelaksana tugas kepresidenan, karena menteri inilah yang menjalankan politik luar negeri sehari-hari.
3. Menteri Dalam Negeri masuk dalam tugas kepresidenan, karena pejabat tersebut mengendalikan pemerintahan dalam negeri, termasuk pemerintahan daerah.
4. Menteri Pertahanan masuk dalam tugas kepresidenan, karena pejabat ini yang mengendalikan politik pertahanan.⁴⁶

Pertanyaan selanjutnya adalah **apabila keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan wakil presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan menteri tersebut. Lalu bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut?** Pada dasarnya persoalan dapat terjadi, baik di antara sesama menteri *triumvirat* ataupun antara mereka bertiga sebagai satu kesatuan dengan subjek kelembagaan negara yang lain. Bahkan secara teoretis di atas kertas, dapat saja timbul perselisihan antara mereka bertiga, misalnya dengan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan yang dalam keadaan biasa merupakan pejabat yang lebih senior dalam memegang fungsi koordinasi atas ketiga menteri *triumvirat* tersebut.

Dapat juga kemungkinan terjadi, ada partai politik atau gabungan partai politik yang berusaha menjadikan salah satu dari ketiga menteri *triumvirat* sebagai calon Presiden atau calon wakil presiden. Dalam keadaan demikian, dalam tenggang wak-

⁴⁶ Sri Soemantri M., "Keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan Tetap", *Makalah* Disampaikan Pada Lokakarya Negara Hukum di Hotel Bidakara Jakarta, 16 Desember 2005, h. 14.

tu 30 hari sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 timbul persaingan di antara mereka yang menyebabkan perselisihan. Jika perselisihan dan/atau sengketa di antara mereka itu berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan menurut UUD NRI 1945, maka persengketaan itu hanya dapat diselesaikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁷

d. Susunan Kabinet Pemerintahan Indonesia Berdasarkan UUD NRI 1945

Suatu pemerintahan dipimpin oleh penguasa tertinggi, yaitu raja ataupun presiden. Dalam menjalankan pemerintahan, seorang pemimpin dibantu oleh berbagai pihak. Seperti halnya yang dilakukan oleh pemerintah di Indonesia, Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh para menteri yang tergabung dalam suatu susunan kabinet. Lalu apakah kabinet itu? Seperti apa susunan kabinet di Indonesia dari masa Soekarno hingga mekarang? Berikut penjelasannya.

Kabinet adalah suatu badan yang terdiri dari pejabat pemerintah senior/level tinggi (Presiden, wakil presiden dan menteri-menterinya), biasanya mewakili cabang eksekutif. Kabinet dapat pula disebut sebagai dewan menteri, dewan eksekutif, atau komite eksekutif, penyebutan ini tergantung pada sistem pemerintahannya dan dikuasai oleh presiden atau perdana menteri sebagai pimpinan kabinet.

● Kabinet Persatuan Nasional

Kabinet Persatuan Nasional adalah kabinet pemerintahan Indonesia pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri. Kabinet ini dibentuk pada 26 Oktober 1999 dan masa baktinya berakhir pada 9 Agustus 2001. Kabinet ini terdiri dari sejumlah menteri koordinator, sejumlah menteri pemimpin departemen, sejumlah menteri negara, sekretaris negara, dan jaksa agung. Seluruhnya berjumlah 35 orang menteri dengan rincian, yaitu: 3 menteri negara koordinator, 16 menteri negara departemen, 13 menteri negara non-departemen, 3 pejabat tinggi negara setingkat menteri negara.

Susunan kabinet awal ini didasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 355/M Tahun 1999, tertanggal 26 Oktober 1999, tentang Pembentukan Kabinet periode tahun 1999-2004, ditandatangani oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Kabinet Persatuan Nasional ini jatuh akibat adanya *impicment* Presiden K.H. Abdurrahman Wahid sehingga digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI ke-5. Megawati Soekarnoputri adalah satu-satunya perempuan yang pernah menjabat sebagai wakil presiden dan sekaligus Presiden Republik Indonesia.

● Kabinet Gotong Royong

Kabinet Gotong Royong adalah kabinet pemerintahan Indonesia pimpinan

⁴⁷ Lihat Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI 2003 No. 98, TLNRI No. 4316).

Presiden Megawati Sukarnoputri dan Wakil Presiden Hamzah Haz.⁴⁸ Kabinet ini yang meneruskan masa kerja Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, yang sekaligus melakukan perombakan susunan kabinet sebelumnya. Kabinet Gotong Royong dilantik pada 10 Agustus 2001 dan masa baktinya berakhir pada 20 Oktober 2004.

Kabinet ini diumumkan pada 9 Agustus 2001. Selama kabinet ini bertugas, Presiden Megawati Soekarnoputri tidak pernah melakukan perombakan kabinet. Tetapi, hanya mengangkat beberapa menteri *ad-interim* karena beberapa menteri mengundurkan diri sehubungan dengan pencalonan mereka di Pilpres 2004.

Program Kerja Kabinet Gotong Royong, antara lain:

1. Mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka utuh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meneruskan proses reformasi dan demokratisasi dalam seluruh aspek kehidupan nasional melalui kerangka, arah, dan agenda yang lebih jelas, dengan terus meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.
3. Normalisasi kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan untuk memperkuat dasar bagi kehidupan perekonomian rakyat.
4. Melaksanakan penegakan hukum secara konsisten, mewujudkan rasa aman serta tenteram dalam kehidupan masyarakat, melakukan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).
5. Melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif, memulihkan martabat bangsa dan negara serta kepercayaan luar negeri, termasuk lembaga-lembaga pemberi pinjaman dan kalangan investor terhadap pemerintah.
6. Mempersiapkan penyelenggaraan Pemilihan Umum 2004 yang aman, tertib, rahasia, dan langsung.⁴⁹

● Kabinet Indonesia Bersatu I

Kabinet Indonesia Bersatu I (*United Indonesia Cabinet*) adalah kabinet yang dipimpin oleh Presiden Jend. (Purn.) Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden M. Yusuf Kalla. Masa Kerja Kabinet Indonesia Bersatu I mulai 21 Oktober 2004 dan berakhir 22 Oktober 2009.

Kabinet ini dibentuk pada 21 Oktober 2004 dan masa baktinya berakhir pada 20 Oktober 2009. Pada 5 Desember 2005, Presiden Yudhoyono melakukan perombakan kabinet untuk pertama kalinya, dan setelah melakukan evaluasi lebih lanjut atas kinerja para menternya, Presiden melakukan perombakan kedua pada 7 Mei 2007.

Selama Kabinet Indonesia Bersatu bertugas telah terjadi perombakan sebanyak 2 kali, perombakan pertama dilaksanakan pada 7 Desember 2005,⁵⁰ dan perombakan kedua dilaksanakan pada 9 Mei 2007.⁵¹

Susunan kabinet terdiri dari 34 menteri yang terdiri dari Menteri Koordinator,

⁴⁸ Kabinet ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 228/M Tahun 2001.

⁴⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabinet_Gotong_Royong, diakses 7 Januari 2016.

⁵⁰ Keputusan Presiden RI Nomor 20/P Tahun 2005.

⁵¹ Keputusan Presiden RI Nomor 31/P Tahun 2007.

Menteri, dan Menteri Negara. Selain itu juga, ada 3 pejabat setingkat menteri yaitu Jaksa Agung, Panglima TNI, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri).

● Kabinet Indonesia Bersatu II

Kabinet Indonesia Bersatu II adalah kabinet pemerintahan Indonesia pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono. Susunan kabinet ini berasal dari usulan partai politik pengusul pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009 yang mendapatkan kursi di DPR (Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, dan PKB) ditambah Partai Golkar yang bergabung setelahnya,⁵² tim sukses pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009, serta kalangan profesional. Susunan Kabinet Indonesia Bersatu II diumumkan oleh Presiden SBY pada 21 Oktober 2009 dan dilantik sehari setelahnya.⁵³ Pada 19 Mei 2010, Presiden SBY mengumumkan pergantian Menteri Keuangan.⁵⁴ Pada tanggal 18 Oktober 2011, Presiden SBY mengumumkan perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II, beberapa wajah baru masuk ke dalam kabinet dan beberapa menteri lainnya bergeser jabatan di dalam kabinet.⁵⁵ Pada tanggal 13 Juni 2012, Presiden SBY mengumumkan pergantian Menteri Kesehatan di mana pejabat sebelumnya telah meninggal dunia.⁵⁶

Mirip seperti proses penyusunan Kabinet Indonesia Bersatu, SBY kembali memanggil calon-calon anggota kabinet ke kediaman pribadinya di Cikeas, Bogor, Jawa Barat, untuk melakukan uji kepatutan dan kelayakan serta penandatanganan pakta integritas dan kontrak politik. Yang menjadi tambahan dalam proses penyusunan Kabinet Indonesia Bersatu II ini adalah adanya tes kesehatan sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh para calon. Tes kesehatan dilakukan di RSPAD Gatot Soebroto. Proses pemanggilan dan tes kesehatan berlangsung pada 17 sampai dengan 21 Oktober 2009. Seluruh calon yang dipanggil dan mengikuti tes kesehatan akhirnya menjadi anggota kabinet, kecuali Nila Djuwita Anfasa Moeloek yang awalnya disebut-sebut sebagai calon Menteri Kesehatan.

Pada saat pengumuman susunan Kabinet Indonesia Bersatu II, SBY juga mengumumkan penunjukan 3 pejabat lain yang ia sebut sebagai “pejabat negara yang memiliki peran penting dalam penyuksesan program kerja Kabinet Indonesia Bersatu II lima tahun mendatang.”⁵⁷ Selain Kepala Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan

⁵² “Golkar Resmi Masuk Koalisi Yudhoyono”. Tempo Interaktif. 14 Oktober 2009. Diakses tanggal 14 Oktober 2016.

⁵³ “Presiden Umumkan 34 Anggota Kabinet Indonesia Bersatu II”. Info Presiden SBY. 21 Oktober 2014. Diakses tanggal 21 Oktober 2016. Lihat juga, “Presiden Lantik Menteri Kabinet Indonesia Bersatu Periode 2009-2014”. Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. 22 Oktober 2009. Diakses tanggal 22 Oktober 2016.

⁵⁴ “Agus Martowardojo Menkeu, Anny Ratnawati Wakil Menkeu”. Detik Finance. 19 Mei 2010. Diakses tanggal 19 Mei 2016.

⁵⁵ “Susunan Kabinet Bersatu II hasil reshuffle”. Detik News. 18 Oktober 2010. Diakses tanggal 18 Oktober 2016.

⁵⁶ “Nafsiah Mboi Jadi Menkes, Rudi Rubiandini Wamen ESDM”. Detik News. 13 Juni 2012. Diakses tanggal 13 Juni 2016.

⁵⁷ Pidato Susilo Bambang Yudhoyono pada pengumuman susunan Kabinet Indonesia Bersatu II.

Pengendalian Pembangunan yang berkedudukan setingkat menteri, 2 pejabat lain yang diumumkan adalah kepala lembaga pemerintah nonkementerian, yaitu BIN, dan Badan Koordinasi Penanaman Modal.

Berbeda dengan susunan Kabinet Indonesia Bersatu Jilid Pertama, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu. Tugas wakil menteri ini adalah mendampingi Menteri Kabinet Indonesia Bersatu II. Wakil menteri dimaksud terdiri dari 17 wakil menteri, di antaranya Wakil Menteri Dalam Negeri, Wakil Menteri Pertahanan & Keamanan, dan Wakil Menteri Hukum dan HAM.

Masa Kerja Kabinet Indonesia Bersatu II mulai 22 Oktober 2009 sampai dengan 27 Oktober 2014. Susunan kabinet terdiri dari 34 menteri dan 4 pejabat setingkat menteri yaitu selain Jaksa Agung, Panglima TNI dan Kapolri ada Kepala Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).⁵⁸

● Kabinet Kerja

Kabinet Kerja adalah kabinet pemerintahan Indonesia pimpinan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla.⁵⁹ Susunan kabinet ini berasal dari kalangan profesional, usulan partai politik pengusung pasangan Jokowi-JK pada Pilpres 2014 (PDI Perjuangan, PKB, Partai NasDem, dan Partai Hanura) ditambah PPP, PAN, dan Partai Golkar yang bergabung setelahnya, serta tim sukses pasangan Jokowi-JK pada Pilpres 2014. Susunan kabinet diumumkan oleh Presiden Jokowi pada 26 Oktober 2014,⁶⁰ dan resmi dilantik sehari setelahnya. Presiden Jokowi dan Wapres Jusuf Kalla membacakan susunan kabinetnya di taman belakang Istana Negara. Dalam kesempatan itu, Jokowi menghadirkan para menternya yang mengenakan seragam kemeja putih. Kabinet Kerja terdiri dari 4 menteri koordinator dan 30 menteri.

Sesuai dengan program dan prioritas dari pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, maka posisi anggota kabinet juga mengalami beberapa perubahan, di antaranya Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) atau Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang tidak lagi berada di bawah Menko Perekonomian namun langsung di bawah presiden.⁶¹ Pada periode sebelumnya Kepala Bappenas berada di bawah koordinasi Menko

⁵⁸ UKP4 dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan, yang untuk pertama kali dijabat oleh Kuntoro Mangkusubroto. Penunjukan Kuntoro Mangkusubroto diumumkan bersamaan dengan pengumuman susunan Kabinet Indonesia Bersatu II berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 85/P Tahun 2009. Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009, bahwa UKP4 atau UKP-PPP adalah lembaga yang bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembangunan sehingga mencapai sasaran pembangunan nasional dengan penyelesaian penuh.

⁵⁹ Kabinet Kerja dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 121/P Tahun 2014.

⁶⁰ Sabrina Asril (26 Oktober 2014). "Inilah Susunan Kabinet Kerja Jokowi-JK". Kompas. Diakses tanggal 26 Oktober 2014. Lihat juga Desy Saputra (26 Oktober 2014). "Susunan "Kabinet Kerja" pemerintahan Jokowi-JK". AntaraNews. Diakses tanggal 26 Oktober 2014.

⁶¹ Kurniasih Miftakhul Jannah (27 Oktober 2014). "Andrinof Chaniago akan Berkantor di Dua Tempat".

Perekonomian.

Pada kabinet kerja juga masih diangkat wakil menteri yang berkedudukan sebagai pejabat karier dan bukan merupakan anggota kabinet, meskipun hanya 3 wakil menteri. Ketiga wakil menteri itu adalah Wakil Menteri Luar Negeri, Wakil Menteri Keuangan, serta Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Pada yang terakhir ini muncul nama **Arcandra Tahar**, yang semula pernah menjabat sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tapi karena kasus kewarganegaraan oleh Presiden Jokowi diberhentikan dengan hormat.⁶²

Nama **Kabinet Kerja Presiden Jokowi** mengintikan pada nama **Kabinet Kerja di Era Presiden Soekarno** setelah kembali ke UUD 1945. Masa kerja Kabinet Kerja Presiden Jokowi dimulai 27 Oktober 2014 dan jika tidak ada permasalahan ketatanegaraan akan berakhir pada Oktober 2019.

B. LEMBAGA NON-KEMENTERIAN

Lembaga Non Kementerian atau yang lebih lazim disebut Lembaga pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang semula bernama Lembaga pemerintah Non Departemen (LPND) merupakan jenis lembaga pemerintah yang penting dalam praktik penyelenggaraan pemerintah selain lembaga kementerian negara. LPNK merupakan *special agency* yang dibentuk oleh presiden untuk melaksanakan tugas pemerintahan yang bersifat spesifik dan tidak dilaksanakan oleh kementerian, dengan skala, ruang lingkup, dan beban kerja lembaga yang relatif tidak sebesar lembaga kementerian. Oleh sebab itu tugas yang ditangani LPNK umumnya adalah tugas-tugas pengkajian dan/atau pelaksanaan dukungan kepada lembaga pemerintah yang bersifat lintas kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tidak diarahkan untuk fungsi regulasi publik (*pouvoir réglementaire*).⁶³

LPNK secara terintegrasi diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga pemerintah Non-Departemen yang telah diubah beberapa kali

Okezone.com. Diakses tanggal 30 Oktober 201.

⁶² Pada tanggal 15 Agustus 2016, Presiden Joko Widodo memberhentikan dengan hormat Menteri ESDM **Arcandra Tahar** setelah sebelumnya terjadi polemik dwi-kewarganegaraan di mana Arcandra telah tinggal 20 tahun di Amerika Serikat dan disangka memiliki paspor Amerika Serikat. Arcandra menjadi menteri dengan masa jabatan terpendek sepanjang sejarah Indonesia, yakni 20 hari. Presiden Jokowi kemudian menunjuk Menko Kemaritiman dan Sumber Daya Luhut Binsar Panjaitan menjadi Pelaksana Tugas Menteri ESDM hingga dilantiknya menteri definitif. Pada 14 Oktober 2016, Presiden Jokowi resmi melantik Ignasius Jonan sebagai Menteri ESDM dan Arcandra Tahar sebagai Wakil Menteri ESDM setelah jabatan Menteri ESDM diisi oleh pelaksana tugas selama 2 bulan. Istman M.P. (15 Agustus 2016). "Presiden Jokowi Berhentikan Arcandra sebagai Menteri ESDM". Tempo.com. Diakses tanggal 21 Agustus 2016. Lihat Jokowi Copot Arcandra, Luhut Jadi Plt Menteri ESDM. Lihat juga Alasan Jokowi Lantik Jonan dan Arcandra Nakhodai ESDM.

⁶³ **E.E. Mangin**, 2011, "Redefinisi Lembaga pemerintah Non-Kementerian", *Makalah* disampaikan pada Seminar Nasional Redefinisi Lembaga pemerintah Non-Kementerian dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, yang diselenggarakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB) di Hotel Sultan Jakarta, Selasa Maret 2011, h. 2.

dan terakhir dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2005 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga pemerintah Non Departemen.

Dalam perkembangannya kemudian ada beberapa LPNK yang diatur dengan peraturan presiden tersendiri seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN),⁶⁴ Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Bahkan beberapa LPNK diatur secara tegas berdasarkan undang-undang seperti Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI),⁶⁵ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Badan Nasional Penggulangan Bencana (BNPB),⁶⁶ dan Badan Narkotika Nasional (BNN),⁶⁷ serta Badan SAR Nasional (Basarnas).⁶⁸ Secara keseluruhan hingga saat ini telah terbentuk 28 LPNK

LPNK dalam struktur pemerintahan kita telah didesain dengan posisi dan peran yang jelas dan sangat strategis dalam mendukung terselenggaranya tugas-tugas pemerintah secara keseluruhan. Posisi dan peran LPNK tersebut kemudian menandai *feature* atau karakteristik kelembagaan LPNK yang strategis yang membedakannya dengan lembaga kementerian maupun lembaga pemerintah yang lain. Namun demikian, dinamika dan perkembangan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan telah membawa implikasi perubahan yang cukup signifikan terhadap perkembangan LPNK. Akibatnya, dalam hal tertentu saat ini batasan-batasan yang membedakan antara LPNK dan kementerian atau lembaga pemerintah lainnya menjadi semakin kabur.⁶⁹

Tabel berikut menyajikan Lembaga pemerintah Non-Kementerian (LPNK) dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan Tabel 1, terlihat bahwa terdapat beberapa perubahan terhadap keberadaan LPNK, hal ini cukup dipahami karena pada dasarnya LPNK dibentuk berdasarkan kebutuhan dan merupakan hak prerogatif presiden.

⁶⁴ **BNP** diatur dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

⁶⁵ **BNP2TKI** diatur dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.

⁶⁶ **BNPB** diatur dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

⁶⁷ **BNN** diatur dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Badan Narkotika Nasional.

⁶⁸ **BASARNAS** diatur dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2007 tentang Badan SAR Nasional.

⁶⁹ **E.E. Mangin**, 2011, "Redefinisi ...", *Op. cit.*, h. 3.

TABEL 1.

**PERBANDINGAN LEMBAGA PEMERINTAH NON-KEMENTERIAN (LPNK) DALAM PEMERINTAHAN
NEGARA REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN BEBERAPA KETENTUAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2000	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004
<ol style="list-style-type: none"> 1. Lembaga Administrasi Negara disingkat LAN; 2. Arsip Nasional Republik Indonesia disingkat ANRI; 3. Badan Kepegawaian Negara disingkat BKN; 4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia disingkat PERPUSNAS; 5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional disingkat BAPPENAS; 6. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan disingkat BAPEDAL; 7. Badan Pusat Statistik disingkat BPS; 8. Badan Standardisasi Nasional disingkat BSN; 9. Badan Pengawas Tenaga Nuklir disingkat BAPETEN; 10. Badan Tenaga Nuklir Nasional disingkat BATAN; 11. Badan Intelijen Negara disingkat BIN; 12. Lembaga Sandi Negara disingkat LEMSANEK; 13. Badan Urusan Logistik disingkat BULOG; 14. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional disingkat BKKBN; 15. Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional disingkat LAPAN; 16. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional disingkat BAKOSURTANAL; 17. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan disingkat BPKP; 18. Badan Pengembangan Sumber Daya Koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah disingkat BPS-KPKM; 19. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia disingkat LIPI; 20. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi disingkat BPPT; 21. Badan Koordinasi Penanaman Modal disingkat BKPM; 22. Badan Pertanahan Nasional disingkat BPN; 23. Badan Karantina Nasional disingkat BARANTIN; 24. Badan Pengawas Obat dan Makanan disingkat BPOM. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lembaga Administrasi Negara disingkat LAN; 2. Arsip Nasional Republik Indonesia disingkat ANRI; 3. Badan Kepegawaian Negara disingkat BKN; 4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia disingkat PERPUSNAS; 5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional disingkat BAPPENAS; 6. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan disingkat BAPEDAL; 7. Badan Pusat Statistik disingkat BPS; 8. Badan Standardisasi Nasional disingkat BSN; 9. Badan Pengawas Tenaga Nuklir disingkat BAPETEN; 10. Badan Tenaga Nuklir Nasional disingkat BATAN; 11. Badan Intelijen Negara disingkat BIN; 12. Lembaga Sandi Negara disingkat LEMSANEK; 13. Badan Urusan Logistik disingkat BULOG; 14. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional disingkat BKKBN; 15. Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional disingkat LAPAN; 16. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional disingkat BAKOSURTANAL; 17. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan disingkat BPKP; 18. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia disingkat LIPI; 19. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi disingkat BPPT; 20. Badan Koordinasi Penanaman Modal disingkat BKPM; 21. Badan Pertanahan Nasional disingkat BPN; 22. Badan Pengawas Obat dan Makanan disingkat BPOM; 23. Lembaga Informasi Nasional disingkat LIN; 24. Lembaga Ketahanan Nasional disingkat LEMHANNAS; 25. Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata disingkat BP BUDPAR. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lembaga Administrasi Negara disingkat LAN; 2. Arsip Nasional Republik Indonesia disingkat ANRI; 3. Badan Kepegawaian Negara disingkat BKN; 4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia disingkat PERPUSNAS; 5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional disingkat BAPPENAS; 6. Badan Pusat Statistik disingkat BPS; 7. Badan Standardisasi Nasional disingkat BSN; 8. Badan Pengawas Tenaga Nuklir disingkat BAPETEN; 9. Badan Tenaga Nuklir Nasional disingkat BATAN; 10. Badan Intelijen Negara disingkat BIN; 11. Lembaga Sandi Negara disingkat LEMSANEK; 12. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional disingkat BKKBN; 13. Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional disingkat LAPAN; 14. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional disingkat BAKOSURTANAL; 15. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan disingkat BPKP; 16. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia disingkat LIPI; 17. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi disingkat BPPT; 18. Badan Koordinasi Penanaman Modal disingkat BKPM; 19. Badan Pertanahan Nasional disingkat BPN; 20. Badan Pengawasan Obat dan Makanan disingkat BPOM; 21. Lembaga Informasi Nasional disingkat LIN; 22. Lembaga Ketahanan Nasional disingkat LEMHANNAS; 23. Badan Meteorologi dan Geofisika disingkat BMG. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lembaga Administrasi Negara, disingkat LAN; 2. Arsip Nasional Republik Indonesia, disingkat ANRI; 3. Badan Kepegawaian Negara, disingkat BKN; 4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, disingkat PERPUSNAS; 5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, disingkat BAPPENAS; 6. Badan Pusat Statistik, disingkat BPS; 7. Badan Standardisasi Nasional, disingkat BSN; 8. Badan Pengawas Tenaga Nuklir, disingkat BAPETEN; 9. Badan Tenaga Nuklir Nasional, disingkat BATAN; 10. Badan Intelijen Negara disingkat BIN; 11. Lembaga Sandi Negara, disingkat LEMSANEK; 12. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, disingkat BKKBN; 13. Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional, disingkat LAPAN; 14. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional, disingkat BAKOSURTANAL; 15. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, disingkat BPKP; 16. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, disingkat LIPI; 17. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, disingkat BPPT; 18. Badan Koordinasi Penanaman Modal, disingkat BKPM; 19. Badan Pertanahan Nasional, disingkat BPN; 20. Badan Pengawas Obat dan Makanan, disingkat BPOM; 21. Lembaga Informasi Nasional disingkat LIN; 22. Lembaga Ketahanan Nasional, disingkat LEMHANNAS; 23. Badan Meteorologi dan Geofisika, disingkat BMG.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Berikut disajikan LPNK yang masih ada maupun yang sudah dilebur dalam tugas dan wewenang kementerian.

1. Lembaga Administrasi Negara disingkat LAN.
2. Arsip Nasional Republik Indonesia disingkat ANRI.
3. Badan Kepegawaian Negara disingkat BKN.
4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia disingkat Perpustnas.
5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional disingkat Bappenas.
6. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan disingkat Bapedal.
7. Badan Pusat Statistik disingkat BPS.
8. Badan Standardisasi Nasional disingkat BSN.
9. Badan Pengawas Tenaga Nuklir disingkat Bapeten.
10. Badan Tenaga Nuklir Nasional disingkat Batan.
11. Badan Intelijen Negara disingkat BIN.
12. Lembaga Sandi Negara disingkat Lemsaneg.
13. Badan Urusan Logistik disingkat Bulog.
14. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional disingkat BKKBN.
15. Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional disingkat Lapan.
16. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional disingkat Bakosurtanal.
17. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan disingkat BPKP.
18. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia disingkat LIPI.
19. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi disingkat BPPT.
20. Badan Koordinasi Penanaman Modal disingkat BKPM.
21. Badan Pertanahan Nasional disingkat BPN.
22. Badan Pengawas Obat dan Makanan disingkat BPOM.
23. Lembaga Informasi Nasional disingkat LIN.
24. Lembaga Ketahanan Nasional disingkat Lemhannas.
25. Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata disingkat BP Budpar.
26. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG).
27. Badan Narkotika Nasional (BNN).
28. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).
29. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).
30. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).
31. Badan SAR Nasional (Basarnas).

Kecuali Lembaga Informasi Nasional (LIN), Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar) dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan disingkat (Bapedal), LPNK tersebut hingga saat ini masih melaksanakan tugas dan fungsinya. Lembaga Informasi Nasional (LIN) sejak 31 Januari 2005 dilebur ke dalam Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar) sejak tanggal 26 Mei 2003 telah dilebur ke dalam Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia (sekarang Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 29

tahun 2003, begitu pun dengan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan disingkat (Bapedal) sejak 7 Januari 2002 telah dilebur ke dalam Kementerian Negara Lingkungan Hidup berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002.

1. Lembaga Administrasi Negara (LAN)

LAN merupakan salah satu lembaga pemerintah non-departemen yang didirikan pada tahun 1957 untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kantor LAN pusat berlokasi di Jakarta Pusat dan memiliki tiga kantor perwakilan yang disebut PKP2A (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur) masing-masing di Bandung, Makassar, dan Samarinda. LAN juga memiliki STIA (Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi) dengan jenjang D-3, S-1, & S-2 yang terdapat di Jakarta, Bandung, dan Makassar.

LAN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁰ Dalam melaksanakan tugas, LAN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional tertentu di bidang administrasi negara.
- b. Pengkajian kinerja kelembagaan dan sumber daya aparatur dalam rangka pembangunan administrasi negara dan peningkatan kualitas sumber daya aparatur.
- c. Pengkajian dan pengembangan manajemen kebijakan dan pelayanan di bidang pembangunan administrasi negara.
- d. Penelitian dan pengembangan administrasi pembangunan dan otomasi administrasi negara.
- e. Pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur negara.
- f. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas LAN.
- g. fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi negara.
- h. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁷¹

Dalam menyelenggarakan fungsinya, LAN mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

⁷⁰ Lihat Pasal 4 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga pemerintah Non-Departemen.

⁷¹ Pasal 5 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

berlaku, yaitu:

- 1) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang administrasi negara; dan
- 2) Penyusunan standar dan pedoman penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan fungsional dan penjenjangan tertentu serta pemberian akreditasi dan sertifikasi di bidangnya.⁷²

2. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)

Arsip Nasional Republik Indonesia (disingkat: **ANRI**) merupakan salah satu Lembaga pemerintah Non Departemen yang pertama kali dibentuk berdasarkan UU Nomor 7 tahun 1971 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan* dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kearsipan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kearsipan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas, ANRI menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kearsipan.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas ANRI.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kearsipan.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁷³

Dalam menyelenggarakan fungsinya, ANRI mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Penetapan dan penyelenggaraan kearsipan nasional untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 - 1) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang kearsipan; dan
 - 2) Penyelamatan serta pelestarian arsip dan pemanfaatan naskah sumber arsip.⁷⁴

3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

BKN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁷² Pasal 6 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁷³ Pasal 8 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁷⁴ Pasal 9 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

Dalam melaksanakan tugas, BKN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kepegawaian.
- b. Penyelenggaraan koordinasi identifikasi kebutuhan pendidikan dan pelatihan, pengawasan, dan pengendalian pemanfaatan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia pegawai negeri sipil.
- c. Penyelenggaraan administrasi kepegawaian pejabat negara dan mantan pejabat negara.
- d. Penyelenggaraan administrasi dan sistem informasi kepegawaian negara dan mutasi kepegawaian antarprovinsi.
- e. Penyelenggaraan koordinasi penyusunan norma, standar dan prosedur mengenai mutasi, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah dan bidang kepegawaian lainnya.
- f. Penyelenggaraan bimbingan teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian kepada instansi pemerintah.
- g. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BKN.
- h. Fasilitasi kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi kepegawaian.
- i. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁷⁵

Dalam menyelenggarakan fungsinya, BKN mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Pelaksanaan mutasi kepegawaian antarprovinsi.
- e. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 - 1) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang kepegawaian.
 - 2) Penyusunan norma, standar dan prosedur kepegawaian negara dan pengendaliannya.
 - 3) Penyusunan program kepegawaian secara nasional sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan pemerintah.
 - 4) Penyelenggaraan administrasi mutasi kepegawaian antarprovinsi, serta perumusan standar dan prosedur mengenai perencanaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban serta kedudukan hukum pegawai negeri sipil.
 - 5) Penyelenggaraan administrasi kepegawaian nasional.
 - 6) perencanaan kebijakan dan pemantauan pemanfaatan pendidikan dan pelatihan struktural.

⁷⁵ Pasal 11 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

- 7) pengawasan dan pengendalian norma, standar, dan prosedur kepegawaian.⁷⁶

4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (Perpusnas)

Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (Perpusnas) atau **Perpustakaan Nasional Republik Indonesia** (PNRI) adalah perpustakaan nasional yang berada di Jakarta, Indonesia. Perpustakaan ini memiliki tugas menyimpan data-data dan informasi negara. Perpusnas juga merupakan salah satu Lembaga pemerintah Non-Departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Perpusnas mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang perpustakaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugasnya, Perpusnas menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang perpustakaan.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Perpusnas.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang perpustakaan.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁷⁷

Dalam menyelenggarakan fungsinya, Perpusnas mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 - 1) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang perpustakaan; dan
 - 2) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan pelestarian pustaka budaya bangsa dalam mewujudkan koleksi deposit nasional dan pemanfaatannya.⁷⁸

5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

Bappenas, adalah lembaga pemerintah non-kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional. Jabatan kepala Bappenas dijabat sekaligus oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional.

Struktur organisasi Bappenas terdiri dari: Kepala (sekaligus Menteri PPN), In-

⁷⁶ Pasal 12 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁷⁷ Pasal 14 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁷⁸ Pasal 15 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

spektorat Utama, Sekretariat Utama (sekaligus Sekretariat Kementerian PPN), Deputi Bidang Sumber Daya Manusia dan Kebudayaan, Deputi Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Deputi Bidang Kemiskinan, Ketenagakerjaan, dan Usaha Kecil Menengah, Deputi Bidang Ekonomi, Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, Deputi Bidang Sarana dan Prasarana, Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan, Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana, Pusat Data dan Informasi Perencanaan Pembangunan, dan Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Publik.

Bappenas mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas, Bappenas menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang perencanaan pembangunan nasional.
- b. Koordinasi penjabaran Garis-garis Besar Haluan Negara ke dalam rencana pembangunan nasional.
- c. Koordinasi, fasilitasi dan pelaksanaan pencarian sumber-sumber pembiayaan dalam dan luar negeri serta pengalokasian dana untuk pembangunan bersama-sama instansi terkait.
- d. Penyusunan program pembangunan sebagai bahan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dilaksanakan bersama-sama dengan Departemen Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional.
- e. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Bappenas.
- f. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang perencanaan pembangunan nasional.
- g. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁷⁹

Dalam menyelenggarakan fungsi, Bappenas mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang perencanaan pembangunan nasional dan penilaian atas pelaksanaannya;

⁷⁹ Pasal 17 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

2. Perumusan kebijakan perencanaan nasional secara makro dan memadukan perencanaan lintas sektor dan lintas wilayah;
3. Pencarian sumber-sumber pembiayaan pembangunan di bidangnya; dan
4. Pengalokasian dana yang diperlukan di bidangnya.⁸⁰

6. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal)

Bapedal mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengendalian dampak lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas, Bapedal menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengendalian dampak lingkungan.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Bapedal.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengendalian dampak lingkungan.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁸¹

Dalam menyelenggarakan fungsinya, Bapedal mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya.
- e. Penilaian analisis mengenai dampak lingkungan bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas dan/atau menyangkut pertahanan dan keamanan, yang lokasinya meliputi lebih dari satu wilayah provinsi, kegiatan yang berlokasi di wilayah sengketa dengan negara lain, di wilayah laut di bawah 12 (dua belas) mil dan berlokasi di lintas batas negara.
- f. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengendalian dampak lingkungan;
 2. Penetapan pedoman pengendalian sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan; dan
 3. Penetapan baku mutu lingkungan hidup dan penetapan pedoman tentang perencanaan lingkungan hidup.⁸²

⁸⁰ Pasal 18 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁸¹ Pasal 20 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001

⁸² Pasal 21 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

Sejak 7 Januari 2002 telah dilebur ke dalam Kementerian Negara Lingkungan Hidup berdasarkan Pasal 56A, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara, yang menyatakan: “Dengan berlakunya keputusan presiden ini maka tugas, fungsi, kewenangan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dialihkan ke Menteri Negara Lingkungan Hidup.”

7. Badan Pusat Statistik (BPS)

BPS, yang dahulu disebut dengan **Biro Pusat Statistik**, adalah lembaga pemerintah non-departemen yang mempunyai fungsi pokok sebagai penyedia data statistik dasar, baik untuk pemerintah maupun untuk masyarakat umum, secara nasional maupun regional.

Setiap sepuluh tahun sekali, BPS menyelenggarakan sensus penduduk. Di samping itu, BPS juga melakukan pengumpulan data, menerbitkan publikasi statistik nasional maupun daerah, serta melakukan analisis data statistik yang digunakan dalam pengambilan kebijakan pemerintah.

BPS juga terdapat di setiap provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Dinamakan perwakilan BPS di daerah, karena BPS merupakan instansi vertikal, yakni instansi pemerintah pusat yang berada di daerah, sehingga bukan merupakan bagian dari instansi milik daerah, Tugas lain BPS di daerah adalah melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan statistik regional.

Setiap sepuluh tahun sekali BPS menyelenggarakan:

1. Sensus Penduduk (SP) yaitu pada setiap tahun berakhiran “0” (nol),
2. Sensus Pertanian (ST) pada setiap tahun berakhiran “3” (tiga), dan
3. Sensus Ekonomi (SE) pada setiap tahun berakhiran “6” (enam).

Di samping memiliki kantor perwakilan hingga Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota), aparat BPS ada di setiap kecamatan, yaitu petugas mantri statistik atau saat ini disebut sebagai KSK (Koordinator Statistik Kecamatan).

BPS mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang kegiatan statistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas, BPS menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kegiatan statistik.
- b. Penyelenggaraan statistik dasar.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPS.
- d. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kegiatan statistik.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, ke-

uangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁸³

Dalam menyelenggarakan fungsinya, BPS mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Penetapan dan penyelenggaraan statistik nasional.
- e. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang kegiatan statistik.
 2. Penyusunan pedoman penyelenggaraan survei statistik sektoral.⁸⁴

8. Badan Standardisasi Nasional (BSN)

BSN merupakan lembaga pemerintah non-departemen Indonesia dengan tugas pokok mengembangkan dan membina kegiatan standardisasi nasional. Badan ini menggantikan fungsi dari Dewan Standardisasi Nasional (DSN). Dalam melaksanakan tugasnya Badan Standardisasi Nasional berpedoman pada Peraturan pemerintah No. 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional. Badan ini menetapkan Standar Nasional Indonesia (SNI) yang digunakan sebagai standar teknis di Indonesia.

Pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Standardisasi Nasional di bidang akreditasi dilakukan oleh Komite Akreditasi Nasional (KAN). KAN mempunyai tugas menetapkan akreditasi dan memberikan pertimbangan serta saran kepada BSN dalam menetapkan sistem akreditasi dan sertifikasi. Adapun pelaksanaan tugas dan fungsi BSN di bidang standar nasional untuk satuan ukuran dilakukan oleh Komite Standar Nasional untuk Satuan Ukuran (KSNSU). KSNSU mempunyai tugas memberikan pertimbangan dan saran kepada BSN mengenai standar nasional untuk satuan ukuran. Sesuai dengan tujuan utama standardisasi adalah melindungi produsen, konsumen, tenaga kerja dan masyarakat dari aspek keamanan, keselamatan, kesehatan serta pelestarian fungsi lingkungan, pengaturan standardisasi secara nasional ini dilakukan dalam rangka membangun sistem nasional yang mampu mendorong dan meningkatkan, menjamin mutu barang dan/atau jasa serta mampu memfasilitasi keberterimaan produk nasional dalam transaksi pasar global. Dari sistem dan kondisi tersebut diharapkan dapat meningkatkan daya saing produk barang dan/atau jasa Indonesia di pasar global. Dalam melaksanakan tugas, BSN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang standardisasi nasional.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BSN.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang standardisasi nasional.

⁸³ Pasal 23 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁸⁴ Pasal 24 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

- d. Penyelenggaraan kegiatan kerja sama dalam negeri dan internasional di bidang standardisasi.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.⁸⁵

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, BSN mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistim informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 - 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang standardisasi nasional;
 - 2. Perumusan dan penetapan kebijakan sistem akreditasi lembaga sertifikasi, lembaga inspeksi dan laboratorium;
 - 3. Penetapan Standar Nasional Indonesia (SNI);
 - 4. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidangnya; dan
 - 5. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di bidangnya.⁸⁶

9. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten)

Bapeten adalah lembaga pemerintah non-departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Bapeten bertugas melaksanakan pengawasan terhadap segala kegiatan pemanfaatan tenaga nuklir di Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, perizinan, dan inspeksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bapeten didirikan pada tanggal 8 Mei 1998 dan mulai aktif berfungsi pada tanggal 4 Januari 1999.

Dalam melaksanakan tugas, BAPETEN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan tenaga nuklir.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Bapeten;
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan tenaga nuklir.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.⁸⁷

⁸⁵ Pasal 26 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁸⁶ Pasal 27 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁸⁷ Pasal 29 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29, Bapeten mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan persyaratan akreditasi dan sertifikasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan tenaga nuklir;
 2. Perumusan kebijakan pengawasan pemanfaatan teknologi tinggi yang strategis di bidangnya;
 3. Penetapan pedoman pengawasan pemanfaatan tenaga nuklir;
 4. Penjaminan kesejahteraan, keamanan, dan ketenteraman masyarakat dari bahaya nuklir;
 5. Penjaminan keselamatan dan kesehatan pekerja dan anggota masyarakat serta perlindungan lingkungan hidup dari bahaya nuklir; dan
 6. Pencegahan terjadinya perubahan tujuan pemanfaatan bahan nuklir.⁸⁸

10. Badan Tenaga Nuklir Nasional (Batan)

Batan, adalah lembaga pemerintah non-kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan tenaga nuklir. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran dan Peraturan Presiden RI Nomor 64 Tahun 2005, Batan ditetapkan sebagai lembaga pemerintah non-departemen, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Batan dipimpin oleh seorang kepala dan dikoordinasikan oleh Menteri Negara Riset dan Teknologi.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31, Batan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan tenaga nuklir.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Batan.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan tenaga nuklir.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.⁸⁹

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32, Batan mempunyai kewenangan:

⁸⁸ Pasal 30 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁸⁹ Pasal 32 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Pewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dalam program penelitian dasar dan terapan, pengembangan teknologi dan energi nuklir, pengembangan teknologi daur bahan nuklir dan rekayasa serta pendayagunaan hasil penelitian dan pengembangan, dan pemasyarakatan ilmu pengetahuan dan teknologi nuklir; dan
 2. Penetapan pedoman penggunaan nuklir dan penggunaan tenaga nuklir.⁹⁰

11. Badan Intelijen Negara (BIN)

BIN yang semula bernama Badan Koordinasi Intelijen Negara (Bakin), adalah lembaga pemerintah non-kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang intelijen. Badan Intelijen Negara cikal bakalnya sudah ada sejak masa pendudukan Jepang, 1943. Sejak 1945 s/d sekarang, organisasi intelijen negara telah berganti nama sebanyak 6 (enam) kali, yaitu:

1. Brani (Badan Rahasia Negara Indonesia).
2. BKI (Badan Koordinasi Intelijen).
3. BPI (Badan Pusat Intelijen).
4. KIN (Komando Intelijen Negara).
5. Bakin (Badan Koordinasi Intelijen Negara).
6. BIN (Badan Intelijen Negara).

Dalam melaksanakan tugas, BIN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang intelijen.
- b. Penyampaian produk intelijen sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan kebijakan pemerintah.
- c. Perencanaan dan pelaksanaan operasi intelijen di bidangnya.
- d. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BIN.
- e. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang intelijen.
- f. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁹¹

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, BIN mempunyai kewenangan:

⁹⁰ Pasal 33 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁹¹ Pasal 35 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang intelijen; dan
 2. Pengaturan Sistem Intelijen Nasional dan sistem pengamanan pimpinan nasional di bidang intelijen.⁹²

12. Lembaga Sandi Negara (LEMSANEG)

Lemsaneg adalah lembaga pemerintah non-departemen di Indonesia yang bergerak di bidang pengamanan informasi rahasia negara. Lemsaneg diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *National Crypto Agency* adalah institusi pemerintah Republik Indonesia yang secara resmi menjadi pengelola persandian dan rahasia negara. Lembaga ini didirikan pada tanggal 4 April 1946.

Struktur organisasi Lemsaneg dicatat dalam lembaran negara berupa Keputusan Presiden (Keppres) RI No. 103 Tahun 2001. Menurut Keppres ini, Lemsaneg dikepalai oleh seorang kepala Lemsaneg yang dibantu oleh tiga orang deputi dan seorang sekretaris utama. Kepala Lemsaneg bertanggung jawab langsung kepada Presiden Indonesia.

Lemsaneg mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang persandian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹³ Dalam melaksanakan tugas, Lemsaneg menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang persandian.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas LEMSANEG.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang persandian.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁹⁴

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Lemsaneg mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

⁹² Pasal 36 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁹³ Pasal 37 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁹⁴ Pasal 38 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

berlaku, yaitu:

1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang persandian; dan
2. Pengaturan dan penyelenggaraan Sistem Sandi Negara meliputi bidang sumber daya manusia, perangkat lunak dan keras persandian, serta jaringan komunikasi persandian.⁹⁵

13. Badan Urusan Logistik (Bulog)

Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik atau disingkat **Perum Bulog** adalah sebuah lembaga pangan di Indonesia yang mengurus tata niaga beras. Bulog dibentuk pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Nomor 114/Kep/1967. Sejak tahun 2003, status Bulog menjadi BUMN.

Bulog sebagai lembaga stabilisasi harga pangan memiliki arti khusus dalam menunjang keberhasilan Orde Baru sampai tercapainya swasembada beras tahun 1984. Menjelang Repelita I (1 April 1969), struktur organisasi Bulog diubah dengan Keppres RI No.11/1969 tanggal 22 Januari 1969, sesuai dengan misi barunya yang berubah dari penunjang peningkatan produksi pangan menjadi *buffer stock holder* dan distribusi untuk golongan anggaran. Kemudian dengan Keppres No.39/1978 tanggal 5 November 1978 Bulog mempunyai tugas pokok melaksanakan pengendalian harga beras, gabah, gandum dan bahan pokok lainnya guna menjaga kestabilan harga, baik bagi produsen maupun konsumen sesuai dengan kebijaksanaan umum pemerintah.

Dalam Kabinet Pembangunan VI Bulog sempat disatukan dengan lembaga baru yaitu Menteri Negara Urusan Pangan. Organisasinya pun disesuaikan dengan keluarnya Keppres RI No.103/1993. Namun tidak terlalu lama, karena dengan Keppres No.61/M Tahun 1995, Kantor Menteri Negara Urusan Pangan dipisahkan dengan Bulog dan Wakabulog pada saat itu diangkat menjadi Kabulog.

Pemisahan Menteri Negara Urusan Pangan dan Bulog mengharuskan Bulog menyesuaikan organisasinya dengan Keppres No. 50 Tahun 1995 tanggal 12 Juli 1995. Status pegawainya pun terhitung mulai tanggal 1 April 1995 berubah menjadi pegawai negeri sipil sesuai dengan Keppres No. 51 Tahun 1995 tanggal 12 Juli 1995.

Memasuki era reformasi, beberapa lembaga pemerintah mengalami revitalisasi serta reformasi termasuk Bulog. Melalui Keppres RI No. 45 Tahun 1997 tugas pokok Bulog hanya dibatasi untuk komoditas beras dan gula pasir. Tugas ini lebih dicitkan lagi dengan Keppres RI No. 19 Tahun 1998 di mana peran Bulog hanya mengelola komoditas beras saja.

Mengawali Milenium III, sesuai Keppres No. 29 Tahun 2000 tanggal 26 Februari 2000, Bulog diharapkan lebih mandiri dalam usahanya. Bulog baru dengan fungsi utama manajemen logistik ini diharapkan lebih berhasil dalam mengelola persediaan, distribusi, dan pengendalian harga beras serta usaha jasa logistik.

Setelah sempat diberlakukan Keppres RI No. 106 Tahun 2000 dan Keppres RI No. 178/2000, Bulog saat ini beroperasi berdasarkan Keppres No. 103/2001 tang-

⁹⁵ Pasal 39 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

gal 13 September 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja LPND sebagaimana telah diubah dengan Keppres RI No. 3/2002 tanggal 7 Januari 2002 serta Keppres RI No.110/2001 tanggal 10 Oktober 2001 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I LPND sebagaimana telah diubah dengan Keppres RI No.5/2002 tanggal 7 Januari 2002.

Kemudian pada Rakortas Kabinet tanggal 13 Januari 2003, Presiden memutuskan menyetujui penetapan RPP menjadi PP dan ditetapkanlah PP No. 7 Tahun 2003 Tentang Pendirian Perum Bulog tanggal 20 Januari 2003 (Lembaran Negara Nomor 8 Tahun 2003).

Berdasarkan Keppres No. 103/2001, Bulog mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen logistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁶ Dalam melaksanakan tugas, Bulog menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang manajemen logistik, pengadaan, pengelolaan persediaan, dan distribusi beras serta pengendalian harga beras.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Bulog.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang manajemen logistik pengadaan, pengelolaan persediaan, dan distribusi beras serta pengendalian harga beras.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.⁹⁷

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Bulog mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang manajemen logistik, pengadaan, pengelolaan persediaan, dan distribusi beras serta pengendalian harga beras; dan
 2. Perumusan norma dan pengadaan, pengelolaan dan distribusi beras.⁹⁸

14. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedu-

⁹⁶ Pasal 40 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁹⁷ Pasal 41 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

⁹⁸ Pasal 42 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

dukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga pemerintah Non-Departemen dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

BKKBN adalah Lembaga pemerintah Non-Departemen Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera,⁹⁹ yaitu dalam bentuk melaksanakan pengendalian penduduk dan menyelenggarakan keluarga berencana.¹⁰⁰ BKKBN berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Dalam rangka pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana di daerah, pemerintah daerah membentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah yang selanjutnya disingkat **BKKBD** di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. BKKBD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya memiliki hubungan fungsional dengan BKKBN.

Dalam melaksanakan tugas, BKKBN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BKKBN.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah, swasta, lembaga sosial dan organisasi masyarakat dan masyarakat di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹⁰¹

Selain itu, BKKBN juga mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan nasional.
- b. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria.
- c. Pelaksanaan advokasi dan koordinasi.
- d. Penyelenggaraan komunikasi, informasi, dan edukasi.
- e. Penyelenggaraan pemantauan dan evaluasi.
- f. Pembinaan, pembimbingan, dan fasilitasi; di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana.¹⁰²

Dalam menyelenggarakan fungsi, BKKBN mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Perumusan kebijakan pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi dan anak.

⁹⁹ Pasal 43 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹⁰⁰ Pasal 52 UU BKKBN.

¹⁰¹ Pasal 44 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹⁰² Pasal 56 ayat (2) UU BKKBN.

- d. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- e. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera; dan
 2. Perumusan pedoman pengembangan kualitas keluarga.¹⁰³

15. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan)

Lapan, adalah lembaga pemerintah non-departemen Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penelitian dan pengembangan kedirgantaraan dan pemanfaatannya. **Lapan** dibentuk pada 27 November 1963 dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 236 Tahun 1963 tentang Lapan. Penyempurnaan organisasi Lapan telah dilaksanakan melalui beberapa Keppres yang terakhir dengan Keppres Nomor 9 Tahun 2004.

Dalam melaksanakan tugas, Lapan menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang penelitian dan pengembangan kedirgantaraan dan pemanfaatannya.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Lapan.
- c. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang kedirgantaraan dan pemanfaatannya.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹⁰⁴

Dalam menyelenggarakan fungsinya, Lapan mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang penelitian dan pengembangan kedirgantaraan dan pemanfaatannya; dan
 2. Pengindraan/pemotretan jarak jauh dan pemberian rekomendasi perizinan orbit satelit.¹⁰⁵

¹⁰³ Pasal 45 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹⁰⁴ Pasal 47 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹⁰⁵ Pasal 48 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

16. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal)

Bakosurtanal adalah salah satu lembaga pemerintah non-departemen Indonesia yang bertugas melaksanakan survei dan pemetaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Program kerja dan kegiatan dilaksanakan untuk mencapai visi Bakosurtanal, yaitu menyediakan infrastruktur data spasial sebagai dasar bagi pengembangan data dan informasi sumber daya alam dan lingkungan.

Bakosurtanal dibentuk pada tanggal 17 Oktober 1969, berdasarkan Keputusan Presiden No. 83/1969 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal) sebagai peleburan dari Dewan Survei dan Pemetaan Nasional (Desurtanal) dan Komando Survei dan Pemetaan Nasional (Kosurtanal).

Bakosurtanal mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang survei dan pemetaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁶ Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49, Bakosurtanal menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang survei dan pemetaan.
- b. Pembinaan infrastruktur data spasial nasional.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Bakosurtanal.
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang survei dan pemetaan nasional;
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹⁰⁷

Dalam menyelenggarakan fungsi, Bakosurtanal mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang survei dan pemetaan; dan
 2. Penetapan pedoman dan pemetaan dasar nasional.¹⁰⁸

17. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP adalah lembaga pemerintah non-kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pemba-

¹⁰⁶ Pasal 49 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹⁰⁷ Pasal 50 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹⁰⁸ Pasal 51 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

ngunan. BPKP dalam sejarahnya telah mengalami serangkaian metamorfosis yang dimulai pada tahun 1936 berdasarkan besluit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 berbentuk Djawatan Akuntan Negara/DAN (*Regering Accountantsdienst*) dan berada di Bawah Departemen Keuangan yang bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan negara dan jawatan tertentu.

Kemudian pada tahun 1959-1966 DAN menjadi Unit Eselon I di Lingkungan Departemen Keuangan dengan nama Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara atau yang lebih dikenal sebagai DJPKN. Perubahan struktur dan penataan kelembagaan tersebut terus berjalan pada tahun 1968-1971 hingga akhirnya pada tahun 1983 dengan diterbitkannya **Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983** tanggal 30 Mei 1983 maka DJPKN ditransformasikan menjadi **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**, sebuah lembaga pemerintah non-departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dengan Keppres tersebut, maka BPKP secara resmi didaulat untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, BPKP menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan.
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP.
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.¹⁰⁹

Dalam menyelenggarakan fungsi, BPKP mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya.
- e. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya.
- f. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:

¹⁰⁹ Pasal 53 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

1. Memasuki semua kantor, bengkel, gudang, bangunan, tempat-tempat penimbunan, dan sebagainya.
2. Meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan.
3. Pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain.
4. Meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.¹¹⁰

18. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

LIPI merupakan lembaga pemerintah non-kementerian Republik Indonesia yang dikoordinasikan oleh Kementerian Negara Riset dan Teknologi. LIPI dibentuk pemerintah berdasarkan Keputusan MPRS No. 18/B/1967 yang merupakan peleburan dari Lembaga Riset Nasional (Lemrenas) dan Majelis Ilmu Pengetahuan Indonesia (MIPI).

Sejalan dengan perkembangan kemampuan nasional dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, organisasi lembaga-lembaga ilmiah di Indonesia telah pula mengalami pertumbuhan dan perkembangan. Oleh sebab itu, dipandang perlu untuk mengadakan peninjauan dan penyesuaian tugas pokok dan fungsi serta susunan organisasi LIPI sesuai dengan tahap dan arah perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka Keppres No. 128 Tahun 1967, tanggal 23 Agustus 1967 diubah dengan Keppres No. 43 Tahun 1985, dan dalam rangka penyempurnaan lebih lanjut, tanggal 13 Januari 1986 ditetapkan Keppres No. 1 Tahun 1986 tentang Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, dan terakhir dengan Keppres No. 103 Tahun 2001.

LIPI mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penelitian ilmu pengetahuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹¹ Dalam melaksanakan tugas, LIPI menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang penelitian ilmu pengetahuan.
- b. Penyelenggaraan riset keilmuan yang bersifat dasar.
- c. Penyelenggaraan riset inter dan multidisiplin terfokus.
- d. Pemantauan, evaluasi kemajuan dan penelaahan kecenderungan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- e. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas LIPI.
- f. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang penelitian ilmu pengetahuan.
- g. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, ke-

¹¹⁰ Pasal 54 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹¹¹ Pasal 55 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

uangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.¹¹²

Dalam menyelenggarakan fungsi, LIPI mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang penelitian ilmu pengetahuan;
 2. Penetapan pedoman dan penyelenggaraan riset ilmu pengetahuan dasar;
 3. Penetapan pedoman etika ilmiah, kedudukan dan kriteria kelembagaan ilmiah;
 4. Pemberian izin peneliti asing; dan
 5. Pemegang kewenangan ilmiah dalam keanekaragaman hayati.

19. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)

BPPT adalah lembaga pemerintah non-departemen Indonesia Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) adalah lembaga pemerintah non-departemen yang berada di bawah koordinasi Kementerian Negara Riset dan Teknologi yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengkajian dan penerapan teknologi. Proses pembentukan BPPT bermula dari gagasan Mantan Presiden Soeharto kepada Prof Dr. Ing. B.J. Habibie pada tanggal 28 Januari 1974.

Dengan surat keputusan No. 76/M/1974 tanggal 5-Januari-1974, Prof Dr. Ing. B.J. Habibie diangkat sebagai penasihat pemerintah di bidang *advance* teknologi dan teknologi penerbangan yang bertanggung jawab langsung pada presiden dengan membentuk Divisi Teknologi dan Teknologi Penerbangan (ATTP) Pertamina.

Melalui surat keputusan Dewan Komisaris pemerintah Pertamina No.04/Kpts/DR/DU/1975 tanggal 1 April 1976, ATTP diubah menjadi Divisi Advance Teknologi Pertamina. Kemudian diubah menjadi Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 tanggal 21 Agustus 1978. Diperbarui dengan Surat Keputusan Presiden No. 47 tahun 1991.

Dalam melaksanakan tugas, BPPT menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengkajian dan penerapan teknologi.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPPT.
- c. Pemantauan, pembinaan dan pelayanan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan swasta di bidang pengkajian dan penerapan teknologi dalam rangka inovasi, difusi, dan pengembangan kapasitas, serta pembinaan alih teknologi.

¹¹² Pasal 56 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹¹³

Dalam menyelenggarakan fungsi, BPPT mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengkajian dan penerapan teknologi; dan
 2. Pemberian rekomendasi penerapan teknologi dan melaksanakan audit teknologi.¹¹⁴

20. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)

Badan Koordinasi Penanaman Modal (bahasa Inggris: *Investment Coordinating Board*) adalah lembaga pemerintah non-departemen Indonesia yang bertugas untuk merumuskan kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Badan ini didirikan sejak tahun 1973, menggantikan fungsi yang dijalankan oleh Panitia Teknis Penanaman Modal yang dibentuk sebelumnya pada tahun 1968.

Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Penanaman Modal pada Tahun 2007, BKPM menjadi sebuah lembaga pemerintah yang menjadi koordinator kebijakan penanaman modal, baik koordinas antar instansi-pemerintah, pemerintah dengan Bank Indonesia, serta pemerintah dengan pemerintah daerah maupun pemerintah daerah dengan pemerintah daerah. BKPM juga diamanatkan sebagai badan advokasi bagi para investor, misalnya menjamin tidak adanya ekonomi biaya tinggi.

Dalam melaksanakan tugas, BKPM menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang penanaman modal.
- b. Koordinasi dan pelaksanaan promosi penanaman modal.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BKPM.
- d. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang penanaman modal.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹¹⁵

¹¹³ Pasal 59 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹¹⁴ Pasal 60 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹¹⁵ Pasal 62 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

Dalam menyelenggarakan fungsi, BKPM mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Pemberian izin dan pengendalian penanaman modal untuk usaha berteknologi strategis yang mempunyai derajat kecanggihan tinggi dan berisiko tinggi dalam penerapannya.
- e. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang penanaman modal.¹¹⁶

21. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

BPN adalah lembaga pemerintah non-departemen di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan terdiri dari: Kepala, Sekretariat Utama, Deputy Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan, Deputy Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Deputy Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan, Deputy Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, Deputy Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, dan Inspektorat Utama. Pada setiap kabupaten/kota terdapat kantor pertanahan yang merupakan instansi vertikal BPN di daerah.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
- b. Perumusan dan penetapan kebijakan pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan serta pembuatan peta dasar pendaftaran tanah.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan di bidang pertanahan dan pengembangan Sistem Informasi Pertanahan.
- d. Perumusan dan penetapan kebijakan dan pengembangan sumber daya pertanahan yang meliputi pendidikan dan pelatihan tenaga-tenaga pertanahan dan mitra kerja serta penyediaan sarana dan prasarana kerja teknis pertanahan.
- e. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPN.
- f. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi pertanahan.
- g. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, ke-

¹¹⁶ Pasal 63 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

uangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹¹⁷

Dalam menyelenggarakan fungsi, BPN mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya.
- e. Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Orde I dan II.
- f. Penetapan standar administrasi pertanahan dan pedoman biaya pelayanan pertanahan.
- g. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 1. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pertanahan;
 2. Perumusan standar penyediaan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan tanah serta pengawasan pelaksanaannya;
 3. Perumusan standar tata laksana pelayanan pertanahan, alat bukti pemilikan dan penguasaan hak atas tanah; dan
 4. Penetapan kriteria tata guna tanah dalam rangka perubahan fungsi ruang kawasan.¹¹⁸

22. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)

BPOM adalah sebuah lembaga di Indonesia yang bertugas mengawasi peredaran obat-obatan dan makanan di Indonesia. Fungsi dan tugas badan ini menyerupai fungsi dan tugas **Food and Drug Administration (FDA)** di Amerika Serikat.

Dalam melaksanakan tugas, BPOM menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan.
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM.
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan masyarakat di bidang pengawasan obat dan makanan.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.¹¹⁹

Dalam menyelenggarakan fungsi, BPOM mempunyai kewenangan:

¹¹⁷ Pasal 65 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹¹⁸ Pasal 66 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹¹⁹ Pasal 68 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan.
- e. Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi.
- f. Penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.¹²⁰

23. Lembaga Informasi Nasional (LIN)

Lembaga Informasi Nasional (LIN), dahulu adalah lembaga pemerintah non-departemen Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pelayanan informasi nasional.

Dalam melaksanakan tugas, LIN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang informasi nasional.
- b. Pengkajian dan pengembangan sistem informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas LIN.
- d. Fasilitasi arus informasi antar lembaga dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- e. Penyediaan dan penyebaran informasi tentang kebijakan nasional dan penyaluran umpan balik masyarakat.
- f. Pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi semua unsur di lingkungan LIN.
- g. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.¹²¹

Dalam menyelenggarakan fungsi, LIN mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.¹²²

Sejak 31 Januari 2005, LIN dilebur ke dalam Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia.

24. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas)

Lemhannas yang semula bernama Lembaga Pertahanan Nasional adalah Lem-

¹²⁰ Pasal 69 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹²¹ Pasal 71 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹²² Pasal 72 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

baga pemerintah non-departemen Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengkajian dan pendidikan strategik ketahanan nasional.

Lembaga Pertahanan Nasional berdiri pada tanggal 20 Mei 1965 berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 1964, dan berada langsung di bawah Presiden. Pada tahun 1983, lembaga ini berubah nama menjadi **Lembaga Ketahanan Nasional**, yang berada di bawah Panglima ABRI. Pada tahun 1994 lembaga ini berada langsung di bawah Menteri Pertahanan dan Keamanan. Sejak tahun 2001, Lemhannas merupakan lembaga pemerintah non-departemen yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Dalam melaksanakan tugas, Lemhannas menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian strategis mengenai berbagai permasalahan nasional dan internasional;
- b. Pengkajian secara berlanjut mengenai Pancasila sebagai dasar negara serta pengembangan, pemantapan, dan pemasyarakatan wawasan Nusantara dan ketahanan nasional.
- c. Penyiapan kader-kader pemimpin tingkat nasional.
- d. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Lemhannas.
- e. Pelaksanaan evaluasi dan pengembangan berbagai hasil kajian strategis dan pemantapan kader pimpinan bangsa.
- f. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹²³

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74, Lemhannas mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.¹²⁴

25. Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar)

Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata, disingkat **BP Budpar**, dahulu adalah lembaga pemerintah non-departemen Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata.

Dalam melaksanakan tugas, BP Budpar dahulu menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian, penyusunan dan pelaksanaan kebijakan nasional di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BP Budpar.
- c. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan masyarakat di bidang pengembangan kebudayaan dan pariwisata.

¹²³ Pasal 74 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹²⁴ Pasal 75 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

- d. Pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi semua unsur di lingkungan BP Budpar.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kerasipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.¹²⁵

Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77, BP Budpar mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya.
- d. Penetapan persyaratan administrasi Lembaga Pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya.
- e. Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional.
- f. Penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan/lahan dalam rangka penyusunan tata ruang di bidangnya.
- g. Penetapan standar pemberian izin oleh daerah di bidangnya.
- h. Penetapan persyaratan kualifikasi usaha jasa di bidangnya.
- i. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 - 1. Penetapan standar dan norma sarana dan jasa kebudayaan dan kepariwisataan;
 - 2. Pengembangan informasi dan promosi di bidang kebudayaan dan pariwisata;
 - 3. Pelaksanaan kerja sama dan bantuan teknik luar negeri di bidang kebudayaan dan pariwisata; dan
 - 4. Fasilitasi pelaksanaan sensor film dan rekaman video komersial.

Badan ini sejak tanggal 26 Mei 2003 telah dilebur ke dalam Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 29 tahun 2003.¹²⁶

26. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)

BNPB adalah sebuah lembaga pemerintah non-departemen yang mempunyai

¹²⁵ Pasal 77 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001.

¹²⁶ Pasal 56B Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Sebagaimana Telah Diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 2 Tahun 2002.

tugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam mengoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu; serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.

BNPB dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008. Sebelumnya badan ini bernama Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (BKNPB) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005, menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001.

Susunan organisasi BNPB meliputi: Kepala, Unsur Pengarah Penanggulangan Bencana yang terdiri dari: 10 orang pejabat pemerintah eselon 1 dan 9 orang anggota masyarakat profesional, Unsur Pelaksana Penanggulangan Bencana yang terdiri dari Sekretariat Utama, Deputy Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Deputy Bidang Penanganan Darurat, Deputy Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi, Deputy Bidang Logistik dan Peralatan, Inspektorat Utama, Pusat, dan Unit Pelaksana Teknis.

BNPB mempunyai tugas:

- a. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara.
- b. Menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- c. Menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat.
- d. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Presiden setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
- e. Menggunakan dan mempertanggungjawabkan sumbangan/bantuan nasional dan internasional.
- f. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- g. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- h. Menyusun pedoman pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.¹²⁷

Dalam melaksanakan tugas, BNPB menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien.
- b. Pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.¹²⁸

¹²⁷ Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

¹²⁸ Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008.

27. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT)

BNPT adalah sebuah lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK) Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penanggulangan terorisme. BNPT dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada presiden melalui koordinasi Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

BNPT dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010. Sebelumnya cikal bakal lembaga ini adalah Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme.

BNPT mempunyai tugas:

1. Menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme.
2. Mengoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam pelaksanaan dan melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme.
3. Melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme dengan membentuk satuan tugas-satuan tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing.

Bidang penanggulangan terorisme meliputi pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional.

Susunan organisasi BNPT terdiri dari: Kepala, Sekretariat Utama, Deputy Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi, Deputy Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan, Deputy Bidang Kerja sama Internasional dan Inspektorat.

BNPT mempunyai tugas:

- a. Menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme.
- b. Mengoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam pelaksanaan dan melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme.
- c. Melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme dengan membentuk satuan tugas-satuan tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing.¹²⁹

Dalam melaksanakan tugas, BNPT menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme.
- b. *Monitoring*, analisis, dan evaluasi di bidang penanggulangan terorisme.
- c. Koordinasi dalam pencegahan dan pelaksanaan kegiatan melawan propaganda ideologi radikal di bidang penanggulangan terorisme.
- d. Koordinasi pelaksanaan deradikalisasi.
- e. Koordinasi pelaksanaan perlindungan terhadap objek-objek yang potensial menjadi target serangan terorisme.

¹²⁹ Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

- f. Koordinasi pelaksanaan penindakan, pembinaan kemampuan, dan kesiapsiagaan nasional.
- g. Pelaksanaan kerja sama internasional di bidang penanggulangan terorisme.
- h. Perencanaan, pembinaan, dan pengendalian terhadap program, administrasi dan sumber daya serta kerja sama antar instansi.
- i. Pengoperasian satuan tugas-satuan tugas dilaksanakan dalam rangka pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional di bidang penanggulangan terorisme.

28. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)

BNP2TKI adalah sebuah lembaga pemerintah non-departemen di Indonesia yang mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2006.

Susunan Organisasi BNP2TKI terdiri dari: Kepala; Sekretariat Utama; Deputi Bidang Kerja Sama Luar Negeri dan Promosi; Deputi Bidang Penempatan; Deputi Bidang Perlindungan; Inspektorat; Balai Pelayanan Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; dan Pos Pelayanan.

Tugas pokok BNP2TKI, yaitu:

- Melakukan penempatan atas dasar perjanjian secara tertulis antara Pemerintah dan pemerintah negara Pengguna TKI atau Pengguna berbadan hukum di negara tujuan penempatan.
- Memberikan pelayanan, mengoordinasikan, dan melakukan pengawasan mengenai: dokumen; pembekalan akhir pemberangkatan (PAP).
- Penyelesaian masalah; sumber-sumber pembiayaan; pemberangkatan sampai pemulangan; peningkatan kualitas calon TKI; informasi; kualitas pelaksana penempatan TKI; dan peningkatan kesejahteraan TKI dan keluarganya.

Keanggotaan BNP2TKI terdiri dari wakil-wakil instansi pemerintah terkait. Dalam melaksanakan tugasnya, BNP2TKI dapat melibatkan tenaga-tenaga profesional.

29. Badan SAR Nasional (Basarnas)

Basarnas adalah lembaga pemerintah non-departemen Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pencarian dan pertolongan (*search and rescue*/SAR). **Basarnas** ditetapkan sebagai LPND berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2007 tentang Badan SAR Nasional.

BASARNAS mempunyai tugas pokok melaksanakan pembinaan, pengoordinasian, dan pengendalian potensi SAR dalam kegiatan SAR terhadap orang dan materiil yang hilang atau dikhawatirkan hilang atau menghadapi bahaya dalam pelayaran dan/atau penerbangan, serta memberikan bantuan dalam bencana dan musibah lainnya sesuai dengan peraturan SAR nasional dan internasional. Secara jelas tugas

dan fungsi SAR adalah penanganan musibah pelayaran dan/atau penerbangan, dan/atau bencana dan/atau musibah lainnya dalam upaya pencarian dan pertolongan saat terjadinya musibah. Penanganan terhadap musibah yang dimaksud meliputi dua hal pokok yaitu pencarian (*search*) dan pertolongan (*rescue*). Dalam melaksanakan tugas penanganan musibah pelayaran dan penerbangan harus sejalan dengan IMO dan ICAO.

Dalam melaksanakan tugas, Basarnas menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan nasional dan kebijakan umum di bidang SAR.
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang SAR.
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang SAR.
- d. Pembinaan, penggerakan, dan pengendalian potensi SAR.
- e. Pelaksanaan siaga SAR.
- f. Pelaksanaan tindak awal dan operasi SAR.
- g. Pengoordinasian potensi SAR dalam pelaksanaan operasi SAR.
- h. Pendidikan, pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang SAR.
- i. Penelitian dan pengembangan di bidang SAR.
- j. Pengelolaan data dan informasi dan komunikasi di bidang SAR.
- k. Pelaksanaan hubungan dan kerja sama di bidang SAR.
- l. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Basarnas.
- m. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum.
- n. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Basarnas.
- o. Penyampaian laporan, saran, dan pertimbangan di bidang SAR¹³⁰.

30. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika

Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (disingkat **BMKG**), sebelumnya bernama **Badan Meteorologi dan Geofisika** (disingkat **BMG**) adalah lembaga pemerintah non-departemen Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang meteorologi, klimatologi, dan geofisika.

Pada tahun 1972, Direktorat Meteorologi dan Geofisika diganti namanya menjadi *Pusat Meteorologi dan Geofisika*, suatu instansi setingkat eselon II di bawah Departemen Perhubungan, yang pada tahun 1980 statusnya dinaikkan menjadi suatu instansi setingkat eselon I dengan nama **Badan Meteorologi dan Geofisika**, dengan kedudukan tetap berada di bawah Departemen Perhubungan.

Pada tahun 2002, melalui Keputusan Presiden RI Nomor 46 dan 48 tahun 2002, struktur organisasinya diubah menjadi lembaga pemerintah non-departemen (LPND) dengan nama tetap *Badan Meteorologi dan Geofisika*.

Terakhir, melalui Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2008, BMG berganti nama menjadi *Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika* dengan status tetap sebagai lembaga pemerintah non-departemen.

¹³⁰ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2007 tentang Badan SAR Nasional.

BMKG memiliki tugas dan fungsi, antara lain:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang meteorologi, klimatologi, kualitas udara dan geofisika.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional di bidang meteorologi, klimatologi, kualitas udara dan geofisika.
- c. Memfasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan swasta di bidang meteorologi, klimatologi, kualitas udara dan geofisika.
- d. Penyelenggaraan pengamatan, pengumpulan dan penyebaran, pengolahan dan analisis serta pelayanan di bidang meteorologi, klimatologi, kualitas udara dan geofisika.
- e. Penyelenggaraan kegiatan kerja sama di bidang meteorologi, klimatologi, kualitas udara dan geofisika.
- f. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BMKG memiliki kewenangan, yaitu:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Penetapan standar teknis peralatan serta pelayanan meteorologi penerbangan dan maritim.
- e. Pengaturan sistem jaringan pengamatan meteorologi dan klimatologi.
- f. Pemberian jasa meteorologi dan klimatologi.
- g. Pengamatan dan pemberian jasa geofisika.
- h. Pengamatan dan pemberian jasa kualitas udara.
- i. Pengaturan sistem jaringan pengamatan geofisika.
- j. Penetapan standar teknis peralatan meteorologi, klimatologi, kualitas, udara dan geofisika.

BMKG dipimpin oleh seorang kepala berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BMKG memiliki dua deputi, sebagai berikut: (1) Deputi Bidang Observasi, terdiri dari: Pusat Tata Laksana Observasi, Pusat Sistem Instrumentasi dan Kalibrasi, serta Pusat Sistem Jaringan Observasi. (2) Deputi Bidang Sistem Data dan Informasi, terdiri dari: Pusat Sistem Informasi Data Meteorologi, Pusat Sistem Informasi Data Klimatologi dan Kualitas Udara, serta Pusat Sistem Informasi Data Geofisika.

Selain itu, BMKG memiliki lima Balai Besar: (1) Balai Besar Wilayah I Medan; (2) Balai Besar Wilayah II Ciputat; (3) Balai Besar Wilayah III Denpasar; (4) Balai Besar Wilayah IV Makassar; dan (5) Balai Besar Wilayah V Jayapura. Masing-masing Balai Besar tersebut membawahi sejumlah Stasiun BMKG.

31. Badan Narkotika Nasional (BNN)

Badan Narkotika Nasional (BNN) adalah sebuah lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK) Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika, prekursor, dan bahan adiktif lainnya kecuali bahan adiktif untuk tembakau dan alkohol. BNN dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada presiden melalui koordinasi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dasar hukum BNN sebagai LPNK adalah Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2010. Sebelumnya, BNN merupakan lembaga non-struktural yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002, yang kemudian diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2007. BNN sebagai lembaga pemerintah non-kementerian sejak 2010.

Susunan organisasi BNN terdiri atas: Kepala, Sekretariat Utama, Deputy Bidang Pencegahan, Deputy Bidang Pemberdayaan Masyarakat, Deputy Bidang Pemberantasan, Deputy Bidang Rehabilitasi, Deputy Bidang Hukum dan Kerja Sama, Inspektorat Utama, Pusat, Instansi vertikal meliputi BNN provinsi (BNNP) dan BNN kabupaten/kota (BNNK).

BNN mempunyai tugas:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan nasional mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.
- b. Mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.
- c. Berkoordinasi dengan Kepala Kepolisian Republik Negara Indonesia dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.
- d. Meningkatkan kemampuan lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial pecandu narkoba, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat.
- e. Memberdayakan masyarakat dalam pencegahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.
- f. Memantau, mengarahkan, dan meningkatkan kegiatan masyarakat dalam pencegahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.
- g. Melakukan kerja sama bilateral dan multilateral, baik regional maupun internasional, guna mencegah dan memberantas peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.
- h. Mengembangkan laboratorium narkoba dan prekursor narkoba.
- i. Melaksanakan administrasi penyelidikan dan penyidikan terhadap perkara penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.

j. Membuat laporan tahunan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang.

Selain tugas tersebut, BNN juga bertugas menyusun dan melaksanakan kebijakan nasional mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika, prekursor, dan bahan adiktif lainnya kecuali bahan adiktif untuk tembakau dan alkohol.

Dalam melaksanakan tugas pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba, BNN berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba.¹³¹



¹³¹ Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Badan Narkotika Nasional.

Bab 7

PEMERINTAHAN DAERAH

Sebelum diubah, ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam satu Pasal yakni Pasal 18 (tanpa ayat), setelah di ubah menjadi tiga Pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Semua Pasal diputus pada Perubahan Kedua (tahun 2000).

Perubahan dalam bab ini dan juga pada bagian lainnya merupakan suatu pendekatan baru dalam mengelola negara. Di satu pihak ditegaskan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan di pihak lain ditampung kemajemukan bangsa sesuai dengan sasanti Bhinneka Tunggal Ika.

Pencantuman tentang pemerintah daerah di dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal itu dilakukan setelah belajar dari praktik ketatanegaraan pada era sebelumnya yang cenderung sentralistis, adanya penyeragaman sistem pemerintahan seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, serta mengabaikan kepentingan daerah.

Akibat kebijakan yang cenderung sentralistis itu, pemerintah pusat menjadi sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah sehingga daerah diperlakukan sebagai objek, bukan sebagai subjek yang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi objektif yang dimilikinya.

Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional.

Melalui penerapan Bab tentang Pemerintahan Daerah diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Semua ketentuan itu dirumuskan tetap, dalam kerangka menjamin dan memperkuat NKRI, sehingga dirumuskan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk

republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Pada bab ini akan dibahas berkaitan dengan pemerintahan daerah mulai dari sejarah penyelenggaraan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah otonomi khusus, daerah khusus ibukota dan daerah istimewa, serta penyelenggaraan pemerintahan desa.

A. SEJARAH PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Pilihan pendiri negara (*founding father*) atas bentuk negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga, pemerintah (pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintahan. Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amendemen) maupun Perubahan Kedua UUD 1945 Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1), bahwa ide negara kesatuan sesungguhnya bukanlah sentralistik. Perubahan Kedua Pasal 18 ayat (1) menyatakan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan rumusan yang tegas tersebut, melalui interpretasi gramatikal diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan (dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang disingkat NKRI) tersebut tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota.¹

Masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan Perubahan Kedua UUD 1945.² Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945, NKRI menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sudah jelas bahwa pemerintahan daerah harus dilaksanakan berdasarkan sistem pemerintahan negara. Sejalan dengan hal tersebut menurut **Soehino**:

Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam UUD sepanjang negara itu mempunyai UUD.³

¹ **Yorgemes Derek Hegemur**, "Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota", *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya 2005, h. 1.

² Pasal 18 ayat 2 UUD 1945 setelah perubahan.

³ **Soehino**, *Perkembangan pemerintah di Daerah*, Yogyakarta: Liberty, 1983, h. 1.

Dari segi hukum tata negara—khususnya teori bentuk negara otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah **pengertian dan isi otonomi**.⁴ Selanjutnya, dikemukakan bahwa berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan—antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.⁵

Berdasarkan *doktrin*, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintahan pusat, yang diselenggarakan berdasarkan **asas sentralisasi** dan **asas desentralisasi**. Namun demikian, **Muhsan** mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satu pun negara yang secara ekstrem pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.⁶

Sejalan dengan itu **Bhenyamin Hoesien**, mengemukakan:

Secara empirik dianutnya sentralisasi dan desentralisasi merupakan gejala yang melekat pada negara bangsa ..., tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan negara bangsa semata-mata secara sentralisasi tanpa desentralisasi⁷

Berdasarkan kenyataan tersebut, sepanjang sejarah pemerintahan terdapat beberapa aturan hukum yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, termasuk pemerintahan daerah khusus dan daerah istimewa. Ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam berbagai undang-undang, baik sebelum maupun sesudah Perubahan UUD 1945. Terakhir undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut **UU Pemda 2014**). Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut **UU Pemda 2004**) termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 yang disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya). UU Pemda 2004 sendiri telah mengalami beberapa kali perubahan dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (**UU Pemda 2008**). **UU Pemda 2004** ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (**UU Pemda 1999**) yang merupakan produk terakhir dari transisi menuju reformasi ketatanegaraan RI.

Analisis berikut ditujukan untuk membedah aturan-aturan hukum yang pernah berlaku dan menjadi dasar dari keberadaan pemerintahan daerah khusus dan pemerintahan daerah istimewa.

⁴ **Bagir Manan**, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bandung: Uniska, h. 1.

⁵ *Ibid.*, h. 2-3.

⁶ **Muchsana**, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dalam Perspektif Yuridis dalam *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 tahun II 2000, h. 108.

⁷ **Bhenyamin Hoesien**, Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, Disampaikan Pada Semiloka, "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Februari 2001, h. 1.

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Keinginan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan UUD 1945 segera diwujudkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).⁸ Pada tanggal 19 Agustus 1945, PPKI menetapkan untuk sementara membagi daerah Indonesia dalam delapan provinsi.

Menurut **Bagir Manan**:

Penetapan PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945 belum dalam kerangka melaksanakan desentralisasi. Dengan perkataan lain, belum dalam rangka melaksanakan UUD 1945, Pasal 18. Pembentukan pemerintahan di tingkat daerah semata-mata bertujuan: Pertama, mengisi kekosongan pemerintahan yang ditinggalkan pemerintahan pendudukan tentara Jepang atau karena tidak dipatuhi oleh rakyat Indonesia yang merdeka dan berdaulat; Kedua, untuk sesegera mungkin melengkapi susunan pemerintahan RI sampai ke daerah-daerah. Dengan demikian, kehadiran RI yang merdeka dan berdaulat menjadi tampaknya-ta sampai ke daerah-daerah.⁹

Pada tanggal 16 Oktober 1945, dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tentang Pemberian Kekuasaan Legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Dalam diktum maklumat itu menyatakan:

Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada komite nasional pusat.

Pada tanggal 20 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan penjelasan tentang kedudukan, kewajiban, dan kekuasaan badan pekerja. Dalam penjelasan bagian b tersebut dikemukakan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) sebagai berikut: Kedudukan Komite Nasional Daerah akan lekas diurus oleh pemerintah pusat.

Kedudukan dan tugas KND mengikuti keadaan di pusat. Oleh karena itu, pekerjaan KND dalam membentuk pemerintah daerah adalah sama seperti KNP.¹⁰ Untuk keperluan ini, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tanggal 23 November 1945 (**UU Pemda 1945**).¹¹ Dengan demikian, UU Pemda 1945 merupakan peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan

⁸ Tindakan PPKI ini didasarkan pada Pasal 1 dan Pasal 2 Aturan Peralihan UUD 1945.

⁹ **Bagir Manan**, 1990, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi*, Universitas Pajajaran Bandung, h. 182-183.

¹⁰ **The Liang Gie**, 1977, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Yogyakarta: Karya Kencana, h. 18.

¹¹ UU Pemda 1945 dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7, tanggal 15 Februari 1946, halaman 56. *Ibid*.

daerah setelah proklamasi kemerdekaan. UU Pemda 1945 terdiri dari enam Pasal.

Menurut **Titik Triwulan Tutik**, ditetapkan UU Pemda 1945 merupakan hasil (*resultante*) dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan di masa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah.¹²

Pasal 2 menegaskan kedudukan KND menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) sebagaimana dimaksud:

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas daripadanya.

Perkataan mengatur rumah tangga daerahnya ini lazimnya diterjemahkan dengan perkataan otonomi.¹³ Otonomi berdasarkan UU Pemda 1945, diselenggarakan pada daerah keresidenan, kabupaten, dan kota. UU Pemda 1945 menghapus KND pada provinsi, sehingga tidak memungkinkan provinsi berfungsi sebagai satuan pemerintahan otonom. Karena keberadaan KND sebagai DPRD sementara yang memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan otonom.¹⁴

Otonomi yang diberikan kepada daerah adalah otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Menurut **The Liang Gie**, otonomi Indonesia lebih luas dari otonomi Belanda, artinya dalam Pasal ini (Pasal 2) hanya ada pembatasan: asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas daripadanya.¹⁵ Hal ini dapat diartikan, dalam kaitannya dengan sistem rumah tangga, bahwa UU Pemda 1945 ini menganut sistem rumah tangga formil. Penyelenggaraan otonomi pada daerah keresidenan, kabupaten, dan kota diselenggarakan bersama-sama antara KND dan kepada daerah. Kepala daerah (residen, bupati dan walikota) adalah pejabat pemerintah yang diangkat oleh pemerintah pusat. Mereka masing-masing menurut pelbagai peraturan yang berlaku mempunyai tugas menjalankan wewenang pemerintah pusat di dalam lingkungan wilayah jabatannya. Oleh karena itu pemerintahan daerah berdasarkan UU Pemda 1945, tiada batas yang tegas antara wewenang daerah berdasarkan otonominya dan wewenang yang dijalankan oleh kepala daerah dalam rangka dekonsentrasi.¹⁶

Periode berlakunya UU Pemda 1945 sangat terbatas. Sehingga dalam kurun waktu tiga tahun belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah. Undang-undang ini berumur lebih ku-

¹² **Titik Triwulan Tutik**, 2006b, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, h. 189.

¹³ *Ibid.*, h. 29.

¹⁴ **Bagir Manan**, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, Jakarta: Uniska Karawang, 1993, h. 25.

¹⁵ **The Liang Gie**, 1977, *Kumpulan Pembahasan ... Op. cit.*, h. 29.

¹⁶ *Ibid.*, h. 25-26.

rang tiga tahun karena diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 (**UU Pemda 1948**).

2. Pengelolaan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 (sebut **UU Pemda 1948**), menentukan:

Bahwa perlu ditetapkan undang-undang berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar, yang menetapkan pokok-pokok tentang pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan konsiderans tersebut di atas dapat diketahui bahwa maksud undang-undang ini adalah mengatur pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁷ Penyelenggaraan pemerintaahn daerah dalam undang-undang ini lebih menampilkan pemerintahan yang demokratis sebagai cerminan keinginan daerah untuk memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur daerahnya masing-masing.¹⁸

Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan UU Pemda 1948, daerah memiliki dua macam kekuasaan yaitu otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*).¹⁹ Kekuasaan mana yang diserahkan kepada pemerintah daerah dilakukan melalui dua bentuk, yaitu:

1. Penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonom).
2. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri.²⁰

Walaupun undang-undang ini menganut sistem rumah tangga materiil tetapi mengandung otonomi seluas-luasnya. Makna otonomi seluas-luasnya bukan dalam pengertian formal yaitu berhak atas inisiatif menambah urusan berdasarkan kepentingan daerah (kuantitatif) tetapi lebih diartikan bahwa wewenang itu bulat dan utuh dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan (kualitatif).

Satu hal yang penting, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dalam UU Pemda 1948 adalah bahwa kewenangan daerah itu tetap merupakan suatu urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat.²¹

¹⁷ Joniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahanan Lokal*, Jakarta: Melton Putra, h. 31.

¹⁸ Solly Lubis, Otonomi Daerah, dalam M. Arif Nasution (Ed.), *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar maju, 2000, h. 50.

¹⁹ The Liang Gie, 1977, *Kumpulan Pembahasan ...*, *Op. cit.*, h. 36.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Surahman, 2001, "Pembagian Kewenangan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya 2001, h. 101.

UU Pemda 1948 berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokratis. Di dalam undang-undang ini ditetapkan 2 (dua) jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, serta 3 (tiga) tingkatan daerah otonom yaitu: provinsi, kabupaten/kota besar, dan desa/kota kecil.

Mengacu pada UU Pemda 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah, telah diperinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintahan tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.

3. Penyelenggaraan Perintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan baru yang menggantikan produk sebelumnya. Perubahan tersebut di satu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa ke masa. Tetapi di sisi lain hal ini dapat pula dipahami sebagai bagian dari “eksperimen politik” penguasa dalam menjalankan kekuasaannya. Periode selanjutnya setelah berlakunya UU Pemda 1948 adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 (**UU Pemda 1957**). Undang-undang ini sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia yang dibuat berdasarkan UUDS 1950.

Menurut UU Pemda 1957, daerah otonom diganti dengan istilah **daerah swatantra**. Wilayah RI dibagi menjadi daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangga sendiri, dalam tiga tingkat, yaitu:

1. Daerah swatantra tingkat I, termasuk kotapraja Jakarta Raya.
2. Daerah swatantra tingkat II.
3. Daerah swatantra tingkat III.

UU Pemda 1957 ini menitikberatkan pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya sesuai Pasal 31 ayat (1) UUDS 1950.

4. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, UUD 1945 berlaku kembali. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka penyelenggaraan pemerintahan harus melaksanakan sesuai dengan semangat dan isi UUD 1945. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum dekrit presiden dilaksanakan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 yang dibuat berdasarkan UUDS 1950. Untuk menyesuaikan semangat dan isi UUD 1945, maka dikeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 yang kemudian disempurnakan dengan Penpres Nomor 5 Tahun 1960.

Penyelenggaraan otonomi berdasarkan UU Pemda 1957 tetap dipertahankan yaitu memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan sistem rumah tangga

nyata.²² Perubahan yang mendasar terjadi adalah membubarkan DPR hasil Pemilu,²³ dan mengganti dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). Seluruh anggota DPR-GR diangkat serta diketahui oleh kepala daerah karena jabatannya (Pasal 9 ayat (3) Penpres No. 5 Tahun 1960).²⁴ Walaupun Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 telah menyesuaikan UU Pemda 1957 dengan kehendak UUD 1945, tetapi secara formal Pasal 18 UUD 1945 menghendaki agar pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang. Realisasinya, ditetapkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 (sebut **UU Pemda 1965**).²⁵

UU Pemda 1965 secara keseluruhan meneruskan politik otonomi yang telah diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 kecuali mengenai hubungan kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah tidak lagi karena jabatannya adalah Ketua DPRD, tetapi Ketua DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah.²⁶

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU Pemda 1965 adalah asas desentralisasi yang berisikan sistem rumah tangga nyata. Hal ini berarti pula bahwa desentralisasi dalam UU Pemda 1965 adalah suatu penyerahan.

5. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (**UU Pemda 1974**). Undang-undang ini mengatur sekaligus daerah otonom dan wilayah administratif. Dalam Penjelasan Umum angka 2 UU Pemda 1974 dinyatakan:

Adanya pemerintah daerah yang bersifat otonom adalah sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi, yakni asas penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah otonomi tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga sendiri. Adapun wilayah administrasi sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas dekonstrasi.

Penjelasan Umum UU Pemda 1974 juga menegaskan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu:

- a. Agar daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.
- b. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

²² B. Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah. Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Pokok-pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Universitas Atmas Jaya, h. 78.

²³ Pemilu Pertama tahun 1955.

²⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah ...*, Op. cit., h. 81.

²⁵ Bagir Manan, *Perjalanan Histori ...*, Op. cit., h. 32.

²⁶ Bagir Manan, *Perjalanan Histori ...*, Op. cit., h. 33.

- c. Memberikan wewenang kepada daerah untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.

UU Pemda 1974 ini melaksanakan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah, sebagai berikut:

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintha pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diserahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.²⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa dalam UU Pemda 1974, prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan otonomi nyata dan bertanggung jawab. Undang-undang ini tidak lagi menggunakan otonomi nyata (riil) dan seluas-luasnya, hal ini disebabkan karena prinsip otonomi nyata dan seluas-luasnya dianggap dapat menimbulkan kecenderungan yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan.²⁸

Kekhawatiran mengenai otonomi seluas-luasnya menurut **Bagir Manan** lebih disebabkan oleh persepsi yang kurang tepat. Persepsi yang kurang ini timbul karena dua hal:

Pertama; pandangan bahwa urusan itu mempunyai jumlah (kuantitas) tertentu. Pendekatan kuantitas mengenai urusan pemerintahan tidaklah begitu tepat bahkan menyesatkan. Kemampuan untuk menjalankan kekuasaan secara efektif tidaklah ditentukan oleh kuantitas tetapi kualitas. Kedua; pandangan seolah-olah otonomi luas dapat berjalan tanpa batas atau tanpa tanggung jawab. Telah disebutkan bahwa otonomi adalah pranata negara kesatuan. Keluasan dan keleluasaan otonomi tidak mungkin melampaui prinsip negara kesatuan. Kalau prinsip tersebut dilampaui, bukan saja tidak ada lagi negara kesatuan tetapi juga tidak ada lagi otonomi.²⁹

Sistem rumah tangga nyata adalah dasar untuk melaksanakan otonomi luas, oleh karena itu menurut **Bagir Manan**, sistem rumah tangga nyata tidak mungkin dipisahkan dari pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Sistem rumah tangga nyata memuat konsep bahwa daerah diberi keleluasaan mengembangkan diri sesuai dengan kemampuannya. Dengan keleluasaan, kebebasan berinisiatif otonomi daerah akan selalu berkembang sesuai dengan kenyataan yang ada di daerah. Kesempatan berkembang inilah inti otonomi seluas-luasnya.³⁰

²⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, h. 279.

²⁸ Lihat Penjelasan Umum huruf e UU No. 5 Tahun 1974.

²⁹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis ...*, *Op. cit.*, h. 37.

³⁰ *Ibid.*

Penyelenggaraan otonomi nyata dan bertanggung jawab dalam UU Pemda 1974 lebih dimaksudkan pada keserasian antara kebijakan pusat dan daerah, sebagaimana dapat dipahami dari penjelasan umum angka 1 huruf h bahwa:

Pemberian otonomi kepada daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi tidak lagi sekadar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pengertian yang tercantum dalam UU Pemda 1974 mengartikan desentralisasi sebagai “penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.” Menurut **Philipus M. Hadjon**, pengertian ini hanya terbatas pada otonomi dan tidak mengenai tugas pembantuan. Karena dalam tugas pembantuan tidak terdapat unsur penyerahan urusan kepada daerah. Dengan perkataan lain, desentralisasi diberi arti sempit oleh UU Pemda 1974, dan tugas pembantuan merupakan asas tersendiri di samping desentralisasi.³¹

Sejalan dengan apa yang dikemukakan tersebut, **Ateng Safrudin**, mengemukakan bahwa, betapa pun luasnya otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dari negara kesatuan.³² Lebih lanjut dikemukakan bahwa penyerahan kewenangan kepada daerah dapat diperluas tetapi dapat pula dipersempit oleh pemerintah pusat dengan memperhatikan kepentingan nasional di satu pihak, dan memperhatikan kemampuan daerah yang berkepentingan di lain pihak.³³

Kemungkinan-kemungkinan untuk memperluas dan mempersempit urusan pemerintahan pada daerah otonom menganut penyerahan secara bertahap sesuai dengan kemampuan dan keadaan masing-masing daerah, tidak secara integral, sehingga isi otonomi masing-masing daerah tidak perlu sama.³⁴ UU Pemda 1974 menentukan bahwa penambahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (Pasal 8 ayat 1) tetapi suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan dapat ditarik kembali (Pasal 9). Menurut **Amrah Muslimin**, urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dapat dicabut kembali setelah daerah-daerah diberi kesempatan tetapi tidak menunjukkan kekuatan dan kemampuan hidup dan daerah-daerah itu dapat dihapus sebagai daerah swatantra.³⁵

³¹ **Philipus M. Hadjon**, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 111.

³² **Surahman**, *Pembagian Kewenangan ...*, *Op. cit.*, h. 105.

³³ *Ibid.*

³⁴ **Amrah Muslimin**, 1982, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, h. 137.

³⁵ *Ibid.*

6. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah Daerah (LNRI Tahun 1999 No. 60, TLNRI No. 3839) selanjutnya disebut **UU Pemda 1999** disahkan pada tanggal 4 Mei 1999, dan berlaku mulai 1 Januari 2001.³⁶ Undang-undang ini menggantikan UU Pemda 1974 yang dalam masa berlakunya sangat menonjolkan pelaksanaan asas *dekonsentrasi* daripada asas *desentralisasi*, sehingga praktik pemerintah daerah sangat sentralistik.

Kebijaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan UU Pemda 1999 yaitu penyelenggaraan otonomi yang menekankan pada prinsip-prinsip *demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah*.³⁷ Untuk melaksanakan otonomi tersebut, maka wilayah NKRI dibagi atas *daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota* sebagai *daerah otonom* (Pasal 2 ayat 1). Daerah otonom masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain (Pasal 4 ayat 2). Pelaksanaan otonomi daerah yang *luas dan utuh* diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas. Selain daerah otonom yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut di atas masih terdapat bentuk pemerintahan otonom yang disebut *desa*.³⁸

Konsep otonomi daerah menurut Pasal 1 huruf h UU Pemda 1999:

"Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Dengan pengertian yang demikian menurut **Philipus M. Hadjon**,³⁹ dalam UU Pemda 1999 *isi otonomi* adalah *kepentingan setempat bukan rumah tangga sendiri (ide federasi?)*.

Lahirnya UU Pemda 1999, ini bertujuan untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Menurut **Muchsan**, ada tiga sendi yang merupakan pilar otonomi yaitu: (1) *sharing of power* (pembagian kewenangan); (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan); dan (3) *empowering* (kemandirian administrasi pemerintahan daerah).⁴⁰

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya berdasarkan UU Pem-

³⁶ Pelaksanaan UU Pemda 1999 lebih awal dari yang ditentukan dalam Pasal 132 ayat (2).

³⁷ Baca lebih lengkap dalam Konsiderans Bagian Menimbang UU Pemda 1999.

³⁸ Berkaitan dengan *Pemerintahan Desa* diatur dalam Pasal 93 sampai dengan Pasal 111 UU Pemda 1999.

³⁹ **Philipus M. Hadjon**, 2000, "Analisis Hukum Tata Negara atas Beberapa ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", *makalah* disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah, diselenggarakan oleh Partai Amanat Nasional Jawa Timur, Surabaya 2000.

⁴⁰ **Muchsan**, "Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dalam Perspektif Yuridis", artikel dalam *Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Ed. 5 Tahun II 2000, h. 110.

da 1999, terdapat tiga aspek utama yang ditonjolkan, yaitu:

1. Aspek politis, desentralisasi ini dimaksudkan untuk mendemonstrasikan pemerintahan daerah.
2. Aspek teknis, pelaksanaan desentralisasi ditujukan untuk memperoleh efisiensi dan efektivitas yang maksimal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Aspek ekonomis, dengan pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya diharapkan daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri, karena daerah mempunyai kewenangan untuk menggali potensi daerah yang dapat menghasilkan, baik yang berupa sumber daya alam maupun sumber daya manusia.⁴¹

Oleh karena itu, UU Pemda 1999 memiliki perbedaan dengan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, sebagaimana dikemukakan oleh **Afan Gaffar** bahwa ada beberapa ciri khas menonjol dari UU Pemda 199, yaitu:

1. Demokrasi dan demokratisasi, berkaitan dengan hal ini undang-undang ini mengatur mengenai: pertama, mengenai rekrutmen pejabat pemerintahan daerah, dan kedua adalah proses legislasi di daerah;
2. Mendekatkan pemerintahan dengan rakyat. UU ini menentukan bahwa otonomi daerah diletakkan secara utuh dan bulat pada daerah kabupaten dan kota, bukan pada provinsi.
3. Undang-undang ini menganut sistem otonomi luas dan nyata, dengan sistem ini pemerintah daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan selain yang dikecualikan dalam Pasal 7.
4. Undang-undang ini tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat, sebagaimana yang dianut pada UU No. 5 Tahun 1974 yang memiliki susunan daerah bertingkat (Daerah Tingkat I Provinsi dan Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya);
5. *No Mandate without Funding*. Persoalan klasik yang selalu diperdebatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah keuangan daerah. Pembuatan UU No. 22 Tahun 1999 menyadari sehingga UU ini disertai dengan UU tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah (UU No. 25 Tahun 1999).⁴²

Sementara berkaitan dengan visi otonomi daerah, menurut **Syaukani, et al.**, merumuskan tiga ruang lingkup interaksinya yang utama:

- a. Bidang politik, yaitu sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang *responsive*;
- b. Bidang ekonomi, yaitu terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan

⁴¹ *Ibid.*, h. 110-111.

⁴² **Afan Ghaffar**, 2000, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang, dana *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformasi Edisi 5 Tahun II, Tahun 2000, h. 110-111.

potensi ekonomi di daerah.

- c. Bidang sosial, yaitu menciptakan kemampuan masyarakat untuk merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.⁴³

Berdasarkan visi ini, maka konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya UU Pemda 1999, meliputi: (1) penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah; (2) pengiatan peran DPRD sebagai representatif rakyat lokal dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah; (3) pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur berkualitas tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula; (3) peningkatan efektivitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif; (4) peningkatan efisiensi administratif keuangan daerah; dan (5) pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah dan optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat.⁴⁴

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah **Nur Rifah Masykur**, merumuskan delapan prinsip utama pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana terdapat dalam UU Pemda 1999, yaitu:

1. Penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan pada daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah;
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak lagi ada wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah maupun pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

⁴³ Syaukani, *et al.* dalam Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, h. 156.

⁴⁴ *Ibid.*, h. 159-160.

8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan, yang mana dalam pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

7. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut **UU Pemda 2004**) termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya. **UU Pemda 2004** ini menggantikan UU Pemda 1999.

Kenyataannya UU Pemda 2004 pada prinsipnya telah melakukan perubahan yang mendasar pada penyelenggaraan pemerintah daerah yang megutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU Pemda 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD, serta mekanisme pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis.⁴⁵

a. Otonomi Daerah

Otonomi daerah, menurut Pasal 1 angka 5 UU Pemda 2004 menyebutkan:

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi dalam konteks hubungan hierarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai:

Penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya).⁴⁶

Rumusan di atas dimaksudkan untuk memberikan perbedaan antara asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), dalam menjalankan pemerintahan daerah. Pasal 1 angka 9 **UU Pemda** merumuskan tugas pembantuan sebagai:

⁴⁵ **Titik Triwulan Tutik**, 2005a, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005. h. 54.

⁴⁶ **Philipus M. Hadjon, et al.**, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 112.

Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Harsono, menulis bahwa pada *medebewind*, penyerahan yang dilakukan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan pemerintah pusat sendiri.⁴⁷

Bagir Manan sebagaimana dikutip **Philipus M. Hadjon**, merumuskan pengertian otonomi daerah sebagai:

Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.⁴⁸

Berdasarkan rumusan-rumusan tersebut di atas, inti sari (hakikat) pengertian otonomi daerah secara singkat dirumuskan oleh **Philipus M. Hadjon**:

Hakikat otonomi daerah: berasal dari unsur kebebasan (bukan kemerdekaan: *independence*; *onafhankelijkheid*—otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan.⁴⁹

Pengertian otonomi seluas-luasnya tidak secara tegas diatur dalam UU Pemda 2004. Namun demikian, isi (wewenang) otonomi adalah urusan yang tidak diserahkan oleh pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) **UU Pemda 2004**, yang meliputi bidang: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Sebagai konsekuensi dari dipilihnya asas otonomi (daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat melaksanakan desentralisasi kewenangan. Desentralisasi menurut rumusan Pasal 1 angka 7 **UU Pemda 2004** adalah:

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah untuk menjadi wewenang otonomi, dapat ditemukan dalam **UU Pemda 2004** Bab III mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan, Pasal 13 dan Pasal 14. Wewenang tersebut dibagi atas wewenang yang sifatnya wajib yang ditentukan secara limitatif, meliputi: 16 jenis urusan dan wewenang yang bersifat pilihan. Pasal 13, mengatur mengenai wewenang daerah provinsi sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Adapun Pasal 14, mengatur mengenai wewenang daerah kabupaten/kota sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.

⁴⁷ **Harsono**, 1992, *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Liberty, h. 10.

⁴⁸ **Philipus M. Hadjon**, 1997, "Sistem Pembagian Kekuasaan", *Op. cit.*, h. 6.

⁴⁹ *Ibid.*

Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, dirumuskan sebagai urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan, yang disesuaikan dengan kondisi kekhasan, yang potensi unggulan daerah.

Pembagian satuan-satuan pemerintahan (daerah otonom) dalam hubungan hierarki merupakan konsekuensi logis bentuk negara kesatuan, dan pada sisi yang lain membawa pula konsekuensi pada hubungan wewenang melalui jalur koordinasi dan pengawasan, di samping pembinaan dan kerja sama. Konsekuensi dari adanya distribusi kekuasaan secara vertikal kepada satuan-satuan pemerintahan daerah (sebagai daerah otonom) dalam rangka desentralisasi terjadi pula distribusi pendapatan, yang diterima daerah sebagai pendapatan Daerah.

b. Otonomi Khusus

Momentum reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (disingkat MPR RI) mengamankan suatu koreksi terhadap berbagai penyimpangan pelaksanaan ideologi Pancasila dan ketentuan UUD 1945. Wujud nyata dari amanat MPR RI tersebut adalah pengaturan dan pembentukan **otonomi khusus**, sebagaimana termuat dalam:

- a. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, pada Bab IV huruf g mengenai Pembangunan Daerah dalam angka 2 antara lain memuat kebijakan otonomi khusus bagi Aceh dan Irian Jaya.
- b. Dalam salah satu bagian dari Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Bagian III mengenai Rekomendasi.

Rumusan Tap. MPR RI No. IV/MPR/1999 menyatakan:

"... dalam rangka mengembangkan otonomi daerah dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan sungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

- Daerah Istimewa Aceh:
 - a. Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keseragaman sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang;
 - b. Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengurusan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca-pemberlakuan daerah militer.
- Irian Jaya:
 - a. Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keseragaman sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan otonomi Khusus yang diatur dengan undang-undang;

- b. Menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.”

Adapun Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 menetapkan:

“... undang-undang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan”

Dalam konteks nasional, kedua Ketetapan MPR RI tersebut merupakan langkah penting dan mendasar peralihan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik kepada sistem desentralistik. Situasi penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, yang mendasari lahirnya kedua Ketetapan MPR RI tersebut, turut mengilhami lahirnya Pasal 18B UUD 1945 (Perubahan Kedua).

Menurut Pasal 18B UUD 1945:

Ayat (1)

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan/atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Ayat (2)

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

c. Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis

Perbedaan substansial antara UU Pemda 2004 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya adalah kedudukan kepala daerah yang proses pemilihan-nya dilakukan secara demokratis. Dasar konstitusional, pemilihan tersebut merujuk pada hasil Perubahan Kedua UUD 1945 pada Pasal 18 ayat (4) menyatakan, “*Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*”

Undang-undang memandang bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara: *pertama*, pemilihan oleh DPRD; *kedua*, pemilihan secara langsung oleh rakyat.⁵⁰ Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian, makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.

⁵⁰ Titik Triwulan Tutik, 2005a, *Pemilihan Kepala ...*, Op. cit., h. 7.

Berkaitan dengan keberadaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:

Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 (ayat 3 dan 4) menyangkut pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah secara langsung ... dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk kepala pemerintahan.⁵¹

Menurut DPR yang diwakili Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin dalam keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 pada sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara gugatan *judicial review* UU Pemda 2004 terhadap UUD 1945 mengatakan:

Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepe-nuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung.⁵²

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengatakan:

Rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 Tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Namun kenyataannya dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung. Sebagai konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara Pemilu harus tecermin dalam penyelenggaraan Pilkada.⁵³

⁵¹ **Philipus M. Hadjon**, 2004b, "Kedudukan Undang-Undang pemerintah Daerah dalam Sistem Pemerintahan Pasca-Amendemen UUD 1945", *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945, diselenggarakan BPHN Depkimham bekerja-sama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov. Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004, h. 4.

⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945, h. 61.

⁵³ *Ibid.*, h. 108-109. Kalimat demokratis tersebut tidak serta-merta berarti dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dapat pula pemilihan dilakukan oleh DPRD pun berarti demokrasi apabila pelaksanaannya memang dilakukan secara demokratis tanpa ada intervensi dan manipulasi. Tafsir demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai "pemilihan langsung oleh rakyat" berdasarkan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatakan bahwa DPRD tidak memiliki kewenangan lagi untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Lihat, Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945. Adapun menurut Taufiqurrohman Syahuri, mengatakan bahwa makna kata demokratis yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebut dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) tanpa penjelasan. **Taufiqurrohman Syahuri**, 2005, "Anatomi Putusan MKRI tentang Pilkada", *Makalah*, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah, Kerja sama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-UI, Jakarta, 28 Maret 2005. h. 5

Sesuai dengan Konsiderans Penjelasan Umum angka 2 pemerintah Daerah UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah menyatakan:

"Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung."

Menurut Taufiqqurahman Syahuri:

Rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan Pilkada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.⁵⁴

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekadar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.

Kenyataan itu dapat dipahami, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan pemerintah tentang Pemilihan Kepala Daerah, "*Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya di sebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi/kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*"

Menurut Radian Salman:

Setidaknya terdapat tiga alasan penting pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Pertama, akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah; kedua, kualitas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat; dan ketiga, sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi langsung kepada rakyat.⁵⁵

Selanjutnya dikatakan:

Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan membawa beberapa keuntungan, antara lain: 1) rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi kepala daerah terpilih; 2) mendorong calon kepala daerah mendekati rakyat pemilih; 3) membuka peluang munculnya calon-calon ke-

⁵⁴ *Ibid.*, h. 6.

⁵⁵ Radian Salman, "Politisasi Birokrasi dan Keuangan Daerah", *Harian Kompas*, Jumat 4 Februari 2005.

pala daerah dari individu-individu (meskipun harus melalui pencalonan oleh partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan masalah dan kepentingan masyarakat dan daerahnya; dan 4) mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktikkan politik uang dan sekaligus mendorong peningkatan akuntabilitas kepada daerah kepada rakyat.⁵⁶

Senada dengan pandangan tersebut menurut **Laode Harjudin**:

Berdasarkan sifat yang dikandung sistem Pilkada secara langsung memiliki tiga implikasi penting. Pertama, dengan keterlibatan masyarakat dalam jumlah besar dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan seperti money politics; kedua, Pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin yang terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat; dan ketiga, mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat.⁵⁷

Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan suatu kondisi. *Pertama*, pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, di mana Pemda mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng; *kedua*, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat; *ketiga*, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang publik melalui partisipasi proaktif masyarakat.⁵⁸

Untuk melaksanakan maksud dan tujuan pemilihan kepala daerah langsung sebagai sarana kedaulatan rakyat di wilayah daerah, maka berdasarkan Pasal 56 ayat (1) **UU Pemda** menyatakan, “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*”

Penggunaan asas tersebut merupakan konsekuensi sebagai pelaksanaan pemilihan secara demokratis. Menurut **Mahkamah Konstitusi**:

Dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pemilihan kepala daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tecermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber-Jurdil).⁵⁹

Pemilihan kepala daerah langsung sebagai instrumen demokrasi untuk menja-
ring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti Pemilihan Umum Legislatif atau Pemilihan presiden dan wakil presiden

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ **Laode Harjudin**, “Pilkada Eksperimen Kedaulatan Rakyat”, artikel dalam *Jawa Pos*, 14 Maret 2005.

⁵⁸ **Titik Triwulan Tutik**, 2005, *Sistem Pemilihan ...*, *Loc. cit.*

⁵⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi ... *Op. cit.*, h. 67.

diperlukan unifikasi pelaksanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan Pemilihan Umum secara “Luber dan Jurdil”.

Berkaitan dengan hal itu dalam penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat mandiri (independen). Pasal 57 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005 menyebutkan, “*Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD.*” KPUD mana yang diberikan tugas menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, menurut Pasal 1 ayat (21) UU No. 32 Tahun 2004:

“Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.”

Sebagai lembaga independen KPUD harus bebas dari intervensi lembaga negara manapun dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa sangat sulit mencapai tujuan tersebut apabila KPUD harus bertanggung jawab kepada lembaga lain semisal DPRD. Sebab, DPRD merupakan unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada.

Menurut Taufiqurrahman Syahuri:

Ketentuan jaminan independensi KPUD dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung ini adalah keinginan melepaskan ketergantungan KPUD kepada lembaga lain, atau dengan kata lain, ingin memelihara kemandirian lembaga yang aparatnya adalah KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.⁶⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi pun mengatakan:

“..., dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945.”⁶¹

8. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dan Akomodasi Calon Independen dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Revisi UU Pemda 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (UU Pemda 2008) khususnya berkaitan dengan diakomodasinya calon independen dalam pemilihan kepala daerah langsung (Pilkadal) merupakan langkah baru dalam mewujudkan demokratisasi. Ketentuan ini merupakan perombakan besar, karena sebelumnya keberadaan calon kepala daerah (gubernur, walikota/bupati) hanya boleh

⁶⁰ Taufiqurrahman Syahuri, *Op. cit.*, h. 4.

⁶¹ Putusan MK, *Op. cit.*, h. 110.

melalui kendaraan partai politik.

UU Pemda 2008 sebagai dasar akomodasi terhadap calon independen. Menurut ketentuan UU Pemda 2008 tentang Perubahan UU Pemda 2004 tentang Pemerintahan Daerah mematok waktu bagi calon independen. Mereka harus sudah menyerahkan berkas pencalonan berupa fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) dan tanda tangan sebanyak 3 (tiga) persen dari jumlah penduduk.

Penyerahan selambatnya dilakukan 28 hari sebelum pendaftaran dibuka. Hal itu dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada KPU guna melakukan verifikasi terhadap syarat yang diserahkan itu.

Keberadaan calon independen ini menurut **Syamsul Wahidin**,⁶² ibarat pilihan, sejatinya mengakomodasi calon independen akan lebih dekat pada tujuan penemuan atau tepatnya pencarian seorang pemimpin formal yang memperoleh legitimasi kuat dari rakyat. Pilihan itu lebih tepat dibandingkan dengan hanya mengakomodasi pengajuan calon dari parpol yang ruwet—sengaja dibuat ruwet—dan memerlukan pos-pos tertentu yang mesti dilalui para calon untuk memperoleh dukungan Parpol.

Namun demikian, menurut **AM Saefuddin**,⁶³ yang perlu diwaspadai adalah pendanaan bagi calon independen. Karena tidak menutup kemungkinan akan melahirkan beberapa permasalahan. *Pertama*, salah satu pembiayaan calon independen dapat berasal dari organisasi nonpolitik. Hal ini dapat dimanfaatkan calon independen yang berasal dari seorang petualang politik yang gagal bersaing dalam kepartaian. *Kedua*, keberadaan calon independen yang di-*back up* konglomerat hitam. Dengan memberikan dukungan pada calon independen, maka ia akan memperoleh status hukum bebas dan kembali beraktivitas bisnis. Padahal, kita tahu, bahwa konglomerat hitam adalah musuh negara yang nyata.

Selain permasalahan tersebut, secara yuridis keberlakuan UU Pemda 2008 sebagai dasar akomodasi terhadap calon independen digedok DPR pada 1 Mei 2008, menyisakan silang pendapat.

Secara normatif menurut **Syamsul Wahidin**,⁶⁴ ada dua pemaknaan tentang berlakunya suatu undang-undang. *Pertama*, berpendapat bahwa UU sudah bersifat operasional karena di setiap UU senantiasa ada klausul: UU ini mulai berlaku sejak diundangkan. Dengan demikian, tidak ada alasan bagi KPU untuk tidak mengakomodasi calon independen dalam suatu Pilkada, selama memenuhi persyaratan. Misalnya, mendapat dukungan 3 (tiga) persen dari jumlah penduduk. *Kedua*, kendati sudah ada UU, untuk mengoperasionisasikan harus ada peraturan pelaksana (PP). PP ini dapat berupa peraturan pemerintah (PP) ataupun peraturan pelaksana turunannya.

Permasalahannya jika harus menunggu PP, maka keikutsertaan calon independen harus menunggu waktu. Padahal, dari segi kinerja kelembagaan, menunggu pelaksanaan suatu aturan hukum yang belum pasti limitatif waktunya—berarti pula

⁶² Syamsul Wahidin, 2008, "Silang Tafsir Akomodasi Calon Independen", *Jawa Pos*, Jumat 9 Mei 2008.

⁶³ AM Saefuddin, "Memverifikasi Rekam Jejak Calon Perseorangan", *Jawa Pos*, Jumat 9 Mei 2008.

⁶⁴ Syamsul Wahidin, *Op. cit.*

menghambat tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Padahal, pendidikan politik masyarakat menghendaki adanya partisipasi yang sepenuhnya dan serius dari semua elemen rakyat.

B. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Pada dasarnya pembentukan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian pada daerah serta sebagai pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di daerah. Perjalanan otonomi daerah ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (**UU Pemda 1999**) yang dinyatakan pada tanggal 4 Mei 1999. Perubahan UU Pemda 1999 terjadi akibat pascareformasi perubahan UUD 1945 mulai dari perubahan pertama sampai perubahan keempat.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, tiga tahun setelah implementasi UU Pemda 1999, dilakukan peninjauan dan revisi terhadap undang-undang yang berakhir pada lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (**UU Pemda 2004**) yang juga mengatur tentang pemerintahan daerah. Perubahan ini juga memperhatikan perubahan undang-undang terkait di bidang politik, di antaranya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD, serta Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan perkembangan politik dalam masa kini, maka UU Pemda 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Maka lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru (**UU Pemda 2014**). Namun dalam perjalanannya undang-undang ini tidak bertahan lama dengan munculnya Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (**Perpu Pemda 2014**).

Kehadiran Perpu Pemda 2014 tidak terlepas dengan berlakunya Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Guber-

nur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Maka perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU Pemda 2014 dengan menetapkan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (**Perpu Pemda 2014**).⁶⁵

Menurut ketentuan Pasal 1 butir 2, bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan fungsi pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, Pasal 1 butir 3 dijelaskan, bahwa pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, dan/atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara daerah perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pasal 1 butir 2 dan 3 tersebut pada dasarnya memberikan dasar pijak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi unsur-unsur penyelenggaraannya yaitu perintah daerah dan DPRD.

1. Pemberian Kekuasaan yang Diberikan pemerintah Pusat Kepada pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.⁶⁶ Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Pasal 1 butir 7 UU Pemda 2014 menjelaskan, bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini, daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁷ Maksudnya adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah berdasarkan arahan ke-

⁶⁵ Penjelasan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁶ Ketentuan Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁷ Ketentuan Pasal 1 angka 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

bijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.⁶⁸

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁶⁹ Maksudnya adalah bahwa tugas pembantuan kepada pemerintahan desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota. Hal ini perlu disadari bahwa dalam kenyataan praktik menurut UU Pemda 1999, bahwa pemerintahan desa diberikan wewenang untuk menggali potensi di daerahnya sendiri bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD), namun pertumbuhan desa itu tidak merata, serta tidak sesuai dengan harapan justru pemerintahan desa tidak dapat menjalankan fungsinya karena keterbatasan penggalan untuk sumber kas desa.⁷⁰ Maka dari itu, tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Pengaturan tentang peraturan daerah (Perda) tersebut tertera pada Pasal 236 sampai Pasal 245 UU Pemda 2014, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tertera pada Pasal 246 sampai pada Pasal 248 UU Pemda 2014.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara gubernur/bupati/walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan satu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat digunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyelidikan, hak inisiatif, hak amendemen, persetujuan atas rancangan peraturan daerah (Ranperda). Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.⁷¹

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU

⁶⁸ Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 7-8.

⁶⁹ Ketentuan Pasal 1 butir 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷⁰ Sunarno Siswanto, *Op. cit.*, h. 8.

⁷¹ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, h. 7.

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (**UU Pemda 2015**) melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.⁷²

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut meliputi:

1. **Politik luar negeri**, misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri
2. **Pertahanan**, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara.
3. **Keamanan**, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara.
4. **Yustisi**, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.
5. **Moneter dan fiskal nasional**, kebijakan makroekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.
6. **Agama**, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Urusan agama daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.⁷³

Dalam menjalankan urusan pemerintahan ini, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal merupakan perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah

⁷² Ketentuan Pasal 9 butir 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷³ Penjelasan Pasal 10 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

non-kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi, sehingga dalam pembentukan instansi vertikal harus ada persetujuan dari Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Namun apabila dalam pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka tidak perlu memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Kewenangan pemerintah pusat adalah semua kewenangan pemerintahan sebagai akibat pelimpahan dari rakyat. Namun pemerintahan harus diselenggarakan secara desentralisasi, maka sebagian kewenangan tersebut harus diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan 6 (enam) bidang urusan pemerintahan. Adapun kewenangan selain 6 (enam) bidang itu menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional. Adapun kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.⁷⁴

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Usuran pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat konkuren ini senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang konkuren secara proporsional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten atau kota disusunlah kriteria yang meliputi eksternalitis, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

1. Urusan Pemerintahan Wajib.
2. Urusan Pemerintahan Pilihan.

Usuran pemerintahan wajib dibagi lagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi:

a. Pendidikan.

⁷⁴ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Grasindo, h. 160-161.

- b. Kesehatan.
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.
- f. sosial.

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi:

1. Tenaga kerja.
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
3. Pangan.
4. Pertanahan.
5. Lingkungan hidup.
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
9. Perhubungan.
10. Komunikasi dan informatika.
11. Koperasi, usaha kecil, dan menengah.
12. Penanaman modal.
13. Kepemudaan dan olahraga.
14. Statistik.
15. Persandian.
16. Kebudayaan.
17. Perpustakaan.
18. Kearsipan.

UU Pemda 2015 memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagai pedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁷⁵

Di samping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.⁷⁶ Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud, meliputi:

1. Kelautan dan perikanan.
2. Pariwisata.
3. Pertanian.
4. Kehutanan.

⁷⁵ Ketentuan Pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷⁶ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik ...*, Op. cit., h.169.

5. Energi dan sumber daya mineral.
6. Perdagangan.
7. Perindustrian.
8. Transmigrasi.

UU Pemda 2015 menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan, sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat. Karena diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hierarki antara pemerintah pusat dan wilayah administrasi. Dengan demikian, wilayah administrasi provinsi adalah bawahan/subordinat pemerintah pusat dan posisinya tergantung pada pemerintah pusat. Di samping itu juga, menganut asas desentralisasi, maka provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.⁷⁷

c. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum, meliputi:

1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian *bhinneka tunggal ika* serta pemerintahan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
3. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional.
4. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Koordinasi pelaksanaan tugas antar-instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
7. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

⁷⁷ *Ibid.*, h.164.

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan ini gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri, dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

2. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundang-undangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah kota disebut walikota.

Untuk daerah provinsi, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur. Dalam lingkup sempit tugas pokok gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan yang dibuat bersama lembaga DPRD provinsi. Namun dalam praktiknya ruang lingkup tugas gubernur lebih luas lagi yaitu melaksanakan semua peraturan perundang-undangan baik yang dibuat bersama DPRD provinsi, DPR dan presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi undang-undang.⁷⁸

Lembaga pelaksana kebijakan daerah kabupaten adalah pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh bupati. pemerintah kabupaten bukan bawahan provinsi tapi sesama daerah otonom. Bedanya wilayahnya lebih kecil dari provinsi, wilayahnya di bawah koordinasi suatu provinsi, sistem pemerintahannya hanya berasaskan desentralisasi. Hubungannya adalah hubungan koordinatif, maksudnya pemerintah kabupaten yang daerahnya termasuk ke dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom di bawah koordinasi pemerintah provinsi yang bersangkutan.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Wakil pemerintah sebagaimana dimaksud adalah perangkat pemerintah pusat dalam rangka dekonsentrasi.⁷⁹

Daerah otonom yang setara dengan kabupaten adalah pemerintah kota yang dipimpin oleh walikota dan berasaskan desentralisasi. Yang membedakan adalah pemerintah kota bersifat perkotaan sedangkan pemerintah kabupaten bersifat pedesaan. Seperti halnya pemerintah kabupaten, pemerintah kota juga bukan bawahan dari pemerintah provinsi. pemerintah kota adalah daerah otonom lain di bawah koordinasi pemerintah provinsi, artinya pemerintah kota yang berada dalam suatu wilayah provinsi merupakan daerah otonom dalam wilayah koordinasi pemerintah provinsi

⁷⁸ *Ibid.*, h. 215.

⁷⁹ *Ibid.*

yang bersangkutan.⁸⁰

Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota dipilih secara demokratis. pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

a. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. pemerintah provinsi, kabupaten dan kota memiliki kepala daerah sebagai kepala pemerintahan. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati dan kepala daerah kota disebut walikota. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibantu oleh satu orang wakil dalam melaksanakan desentralisasi yang merupakan penyerahan kewenangan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak hanya memiliki hak, tetapi juga memiliki kewajiban di dalamnya. Artinya, seorang kepala daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh hak dan kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dan berkualitas kepada masyarakat.

Pada ketentuan Pasal 65 UU Pemda 2014 dalam menjalankan pemerintahan daerah mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang Perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁸⁰ *Ibid.*

6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, kepala daerah juga memiliki wewenang, sebagai berikut:

1. Mengajukan rancangan Perda.
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh kepala daerah, kepala daerah dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya apabila sedang menjalani masa tahanan. Apabila kepala daerah sedang dalam proses menjalankan masa tahanan ataupun tidak bisa hadir sementara waktu, maka wakil kepala daerah yang akan melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Jika kepala daerah sedang menjalani masa tahanan, namun tidak ada wakil kepala daerah ataupun wakil kepala daerahnya juga sedang menjalani masa tahanan maka sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Pada ketentuan Pasal 66 UU Pemda 2014, wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Membantu kepala daerah dalam:
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - b. Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/walikota.
2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau

tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

b. Fungsi Kepala Daerah

Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya didasarkan kepada dua asas pokok, yaitu asas keahlian dan asas teritorial. Asas keahlian dipakai dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan presiden sebagai pimpinan eksekutif tertinggi, mendelegasikan tugas dan kewenangannya kepada menteri/kepala departemen dan kepala lembaga non departemen. Asas teritorial adalah tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan didelegasikan kepada teritorial dan/atau daerah yaitu presiden sebagai pimpinan eksekutif tertinggi, mendelegasikan tugas dan kewenangannya kepada gubernur atau kepala daerah. Dalam asas teritorial ini meliputi asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi yang masing-masing menjelmakan daerahnya menjadi daerah otonom dan wilayah administratif.⁸¹

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Prinsip kewenangan negara kesatuan tidak sama antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kewenangan hanya dimiliki oleh pemerintahan pusat, sedangkan kewenangan pemerintahan daerah setelah diserahkan oleh pemerintah pusat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pemerintahan yang melibatkan keterlibatan berbagai pihak dalam suatu daerah berdasarkan aspirasi masyarakat daerah, maka urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintahan pusat diserahkan sebagian kepada pemerintahan daerah untuk diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah untuk

⁸¹ H. R. Sjahn, 1992, *Pelaksanaan Tata Pemerintahan dan Otonomi Menurut UUD 1945 di Indonesia*, Medan; Monora, h. 72.

mengatur dan mengurus rumah tangganya disebut dengan desentralisasi.

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana merupakan daerah dan masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Adapun daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.

Keberadaan fungsi kepala daerah sesuai dengan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan mampu dan memahami perubahan yang terjadi secara cepat untuk mengatur, menyusun, menetapkan dan mengesahkan peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah (Perkada) serta kebijakan lainnya dalam melayani masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi, kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Dalam kewenangan kepala daerah tersebut bertujuan untuk mengurus semua urusan yang terkait langsung dengan urusan yang benar-benar dibutuhkan oleh daerah sesuai dengan potensi dan kekhususan daerah.

Selain menjalankan tugas, pada ketentuan Pasal 65 butir (2) UU Pemda 2014 menyatakan, bahwa dalam melaksanakan tugas, kepala daerah juga memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. Mengajukan rancangan Perda.
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah merupakan payung hukum tertinggi dalam mengatur urusan pemerintahan bagi daerah. Peraturan daerah mengatur substansi bagi kepentingan daerah yang berisi norma-norma perintah dan larangan. Norma perintah dimaksud adalah perbuatan-perbuatan yang semestinya harus dilakukan oleh masyarakat, sedangkan norma larangan yaitu perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan oleh masyarakat. Norma perintah dan larangan merupakan norma wajib bagi masyarakat daerah dalam rangka kepala daerah mengatur urusan bidang pemerintahan untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Fungsi mengurus berkaitan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh kepala daerah adalah segala tindakan penyelenggaraan urusan pemerintahan

daerah dalam bentuk peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah serta keputusan bersama antara kepala daerah dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam penyusunan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah keputusan peraturan tersebut dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bertentangan dengan kepentingan umum dimaksudkan adalah yang berakibat terganggunya pelayanan umum dan ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Dengan demikian, peraturan daerah merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.⁸²

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Maksudnya adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah berdasarkan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.⁸³

Menurut **Soehino**, dalam pelaksanaan dekonsentrasi, pemerintah pusat menempatkan pejabat-pejabatnya di daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil dan ditempatkan di daerah.⁸⁴

Dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi menurut fungsi dan wewenang pejabat dekonsentrasi yang melekat pada jabatan gubernur selaku kepala daerah, yaitu:⁸⁵

1. Mengaktualisasikan nilai Pancasila.
2. Mengoordinasi manajemen wilayah.
3. Memfasilitasi kerja sama dan mengatasi konflik.
4. Melantik bupati/walikota.
5. Memelihara hubungan antardaerah.
6. Memfasilitasi perencanaan dan penegakan perundang-undangan.
7. Menyelenggarakan tugas-tugas lain (urusan pemerintahan).
8. Merencanakan pemindahan kabupaten/kota.
9. Melakukan penegakan administrasi pengawasan.
10. Memberi pertimbangan pembentukan dan pemekaran wilayah.

Kepala daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang me-

⁸² **I Nengah Suriata**, 2011, "Fungsi Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai dengan Prinsip-prinsip Demokrasi", *Tesis* Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar 2011, h. 113-114.

⁸³ **Sunarno Siswanto**, *Op. cit.*, h. 7-8.

⁸⁴ **I Nengah Suriata**, *Op. cit.*, h. 132.

⁸⁵ **Stroink**, 2006, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, Bandung: PT Refika Aditama, h. vii.

mimpin pelaksanaan urusan pemerintahan. Dalam klasifikasi urusan pemerintahan, pada ketentuan Pasal 9 UU Pemda 2014, urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum yang berdasarkan asas otonom. Maka dari itu kepala daerah berfungsi sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berasal dari pemerintah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, maka kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Dalam sistem presidensial, presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan, pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya, kecuali dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini juga berlaku bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya,⁸⁶ terkecuali sebagaimana diatur dalam Pasal 78 UU Pemda 2014, yaitu apabila: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

- a. Meninggal dunia.
- b. Permintaan sendiri.
- c. Diberhentikan.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena diberhentikan dapat dilakukan karena:

- a. Berakhir masa jabatannya.
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.
- c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah.
- d. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b (UU Pemda 2014).
- e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j.
- f. Melakukan perbuatan tercela.
- g. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁸⁶ Abdullah Rozali, *Op. cit.*, h. 36.

- h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen.
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena meninggal, permintaan sendiri dan diberhentikan (hanya pada huruf a dan b) diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada presiden melalui menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.⁸⁷

Dalam hal pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, pimpinan DPRD tidak dimaksudkan untuk mengambil keputusan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Namun dalam hal ini, presiden yang memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul menteri, dan menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Begitu juga terhadap bupati dan walikota, gubernur tidak dimaksudkan untuk mengambil keputusan dalam hal pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota.

Mengenai pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dilaksanakan dengan ketentuan:

1. Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud untuk menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela.
2. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
3. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat tiga puluh hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final.

⁸⁷ Ketentuan Pasal 79 UU Pemda 2014.

4. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela, pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota.
5. Presiden wajib memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat tiga puluh hari sejak presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.
6. Menteri wajib memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota paling lambat tiga puluh hari sejak menteri menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.⁸⁸

Dengan adanya ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 80 UU Pemda 2014, seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak dapat lagi diberhentikan secara sewenang-wenang oleh DPRD melalui *voting*, tanpa adanya suatu proses hukum, untuk membuktikan kesalahan dari kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan. Ketentuan ini mirip dengan proses *impeachment* sebagaimana berlaku di Amerika Serikat.⁸⁹

Seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁰

Putusan pengadilan yang dimaksud adalah putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan. Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, jabatan kepala daerah digantikan oleh wakil kepala daerah sampai pada berakhirnya masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan rapat paripurna DPRD dan disahkan oleh presiden. Sebaliknya apabila wakil kepala daerah yang sisa masa jabatannya lebih delapan belas bulan diberhentikan, kepala daerah mengusulkan dua orang calon wakil kepala daerah, untuk dipilih oleh rapat paripurna DPRD, berdasarkan usul partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

⁸⁸ Ketentuan Pasal 80 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁹ Abdullah Rozali, *Op. cit.*, h. 39.

⁹⁰ Pasal 83 UU Pemda 2014.

daerah.⁹¹

Dalam hal apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD telah melalui proses peradilan, ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan, maka paling lambat 30 hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan pengadilan, presiden mengaktifkan kembali dan merehabilitasi gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan menteri mengaktifkan kembali dan merehabilitasi bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota yang bersangkutan. Merehabilitasi dalam ketentuan ini adalah pemulihan nama baik dan pemenuhan hak keuangan.

Apabila diperlukan tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, yang diduga terlibat dalam suatu tindak pidana, tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap gubernur dan/atau wakil gubernur memerlukan persetujuan tertulis dari presiden dan terhadap bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota memerlukan persetujuan tertulis dari Menteri. Jika persetujuan tertulis tidak diberikan oleh presiden atau menteri dalam waktu paling lama 30 hari, terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilaksanakan. Persetujuan tertulis presiden atau menteri dalam hal ini tidak diperlukan apabila:

1. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan.
2. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.

Setelah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan telah dilakukan, penyidik wajib melaporkan kepada presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak dilakukan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

a. Kedudukan dan Fungsi DPRD

Berkaitan dengan kedudukan DPRD pertanyaan awal yang perlu dijawab adalah apakah DPRD didudukkan secara tegas sebagai lembaga legislatif sebagaimana dikenal dalam konsep *trias politica* ataukah didudukkan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah? Perdebatan ini kembali mengemuka ketika konsep yang melekatkan DPRD sebagai badan legislatif dalam UU Pemda 1999 diubah menjadi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah yang digunakan dalam UU Pemda 2004.⁹²

⁹¹ Abdullah Rozali, *Op. cit.*, h. 43.

⁹² Penegasan kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 boleh dikatakan mengenalkan perubahan yang radikal karena dilihat dari dinamika historis posisi DPRD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia selalu ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah. Pada awal kemerdekaan sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan ke arah sistem parlementer, maka

Dalam UU Pemda 1999, khususnya dalam ketentuan umum, yang secara tegas merumuskan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah. Dan dalam Pasal 16 ayat (1) dan (2) dalam UU Pemda 1999 disebutkan bahwa:

1. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
2. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Dalam UU Pemda 2004, DPRD kembali dirumuskan ulang dari kedudukan sebagai badan legislatif daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal itu juga ditegaskan kembali dalam Pasal 40, UU Pemda 2004. Pergeseran kedudukan DPRD dari badan legislatif daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentu didasarkan atas beberapa perspektif dominan yang dianut oleh para perumus UU Pemda 2004. *Pertama*, bagi perumus UU Pemda 2004, dalam sistem negara kesatuan (*unitarian state*) tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah. Badan legislatif hanya berada di level nasional (pusat). Oleh karena itu, dalam cara berpikir UU Pemda 2004, DPRD bukan lembaga legislatif.⁹³ *Kedua*, karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah, maka DPRD harus didudukkan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kalimat yang lebih ringkas DPRD berada dalam rezim pemerintah daerah.

Ketentuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Lembaga Perwakilan Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kembali ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (**UU MD3 2009**). Hal yang sama juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (**UU MD3 2014**). Sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah, DPRD mempunyai tanggung

dalam UU No. 1 Tahun 1945 ditegaskan kedudukan komite nasional daerah sebagai badan perwakilan rakyat daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. Prinsip ini dilanjutkan dalam UU No. 22 Tahun 1948, dianut sistem pemerintahan kolegial, di mana pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan dewan pemerintah daerah. Pada Pasal 23 disebutkan bahwa DPRD mengatur urusan rumah tangga daerahnya. Selanjutnya, dalam UU No. 18 Tahun 1965, melanjutkan UU No. 22/1948 di mana DPRD adalah unsur pemerintah daerah bersama-sama kepala daerah. Konsep DPRD sebagai unsur pemerintah daerah juga diadopsi dalam UU No. 5 Tahun 1974. Lebih jauh lihat, **Soehino**, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, 1983.

⁹³ Perspektif ini sangat kuat diadopsi oleh tim pakar yang dibentuk Departemen Dalam Negeri untuk revisi UU No. 32/2004. Dalam diskusi-diskusi yang dilakukan muncul pendapat dominan yang menempatkan DPRD sebagai unsur dan bukan legislatif daerah. Argumen yang digunakan yaitu: *pertama*, keberadaan Indonesia sebagai *Unitary State* tidak mensyaratkan adanya legislatif daerah. *Kedua*, pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (presiden). Oleh karena itu, baik legislatif maupun yudikatif tidak diturunkan ke daerah. Sebagai konsekuensinya tidak ada istilah legislatif daerah. Sehingga, DPRD tidak mewakili karakter *state* yang memiliki kedaulatan. Meskipun DPRD bisa membuat peraturan Daerah, ini tidak sama dengan undang-undang. Karena Perda adalah turunan dari kebijakan pusat. Lebih jauh tulisan **Siti Zuhro**, 2008, "Pokok-pokok Pikiran tentang DPRD dan Hubungannya dengan Kepala Daerah dan Masyarakat", USAID from the American People and Democratic Reform Support Program (DRSP), 28 Februari 2008.

jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan, yaitu:

Pertama, karena rumusan itu lebih menekankan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan, dibandingkan dengan lembaga perwakilan rakyat maka DPRD lebih kuat dilihat dalam perspektif governance bukan perspektif politik. Sehingga, DPRD sebagai lembaga perwakilan politik yang seharusnya wahana bagi masyarakat untuk terlibat (*engage*) dalam proses politik pemerintahan, seperti menjalankan fungsi-fungsi artikulasi dan agregasi menjadi tereduksi.

Kedua, secara psiko-politis, kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat posisi DPRD tidak tegas di hadapan pemerintah daerah. Sehingga mekanisme *check and balances* tidak bisa berjalan dengan baik.

Ketiga, selain membuat lemah di hadapan kepala daerah, DPRD juga "lemah" di hadapan pemerintah pusat. Kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat DPRD berada dalam struktur hierarkis rezim pemerintahan daerah yang dipimpin oleh presiden. Akibat bekerjanya struktur hierarkis ini, DPRD tidak bisa melepaskan diri dari berbagai proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri).⁹⁴

Dalam kedudukannya sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah DPRD memiliki fungsi: *pertama*, **Legislasi** yang diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. *Kedua*, **Anggaran**, diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah. *Ketiga*, fungsi **Pengawasan** yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Sekarang bagaimana kedudukan DPRD dalam UU Pemda 2014? UU Pemda 2014 memiliki pola permusuan yang sama dengan pola perumus UU Pemda 2004. Begitu pun dengan penempatan kedudukan DPRD, yaitu bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah. Perbedaan terletak pada pengaturan. UU Pemda 2004 tentang DPRD secara integratif dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 55, yang di dalamnya berlaku ketentuan bagi DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Adapun UU Pemda 2014 mengatur tersendiri kedudukan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 94 sampai dengan Pasal 146 sedangkan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 147 sampai dengan Pasal 208. Selain juga ada Pasal-Pasal lain yang mengatur keduanya secara terpisah selain pasal-pasal tersebut.

⁹⁴ Hal ini menimbulkan fenomena maraknya kunjungan kerja dan program konsultasi DPRD ke Departemen Dalam Negeri di Jakarta. Lihat A.A. G.N. Ari Dwipayana, 2008, "Arah dan Agenda Reformasi DPRD: Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", USAID from the American People and Democratic Reform Support Program (DRSP), 28 Februari 2008.

b. Tugas dan Wewenang DPRD

DPR untuk pelaksanaan kekuasaan legislatif, diberikan tugas, wewenang, dan hak oleh UU Pemda 2014. Kesemua ini diatur dalam Pasal 101 dan Pasal 107 serta Pasal 108 UU Pemda 2014. Ada dua butir penting yang diatur dalam Pasal 101, yaitu: *pertama*, mengenai tugas dan wewenang DPRD dan *kedua*, pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut. Adapun Pasal 43 menetapkan hak-hak DPRD.⁹⁵

Tugas dan wewenang DPRD meliputi:

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mencapai tujuan bersama.
2. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan kepala daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan, keputusan kepala daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia melalui gubernur bagi DPRD kabupaten kota.
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
7. Meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.
8. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
10. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
11. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
12. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
13. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain tugas dan wewenang tersebut DPRD melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh undang-undang, yaitu sebagaimana yang diatur antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang Nomor 15 Ta-

⁹⁵ Sebelumnya ketentuan ini diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 43 UU Pemda 2004 tersebut.

hun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Jika dikaitkan dengan kekuasaan legislatif (Pasal 42), ketiga belas butir tugas dan wewenang tersebut dapat dibagi pada empat kelompok, yaitu: (1) menghasilkan keputusan; (2) mengesahkan kebijaksanaan publik; (3) pengawasan; dan (4) menyalurkan aspirasi masyarakat. Butir pertama, kedua, ketiga, dan ketujuh merupakan tugas dan wewenang yang menghasilkan keputusan baik yang bersifat final maupun yang bersifat saran/pendapat. Adapun kelompok kedua yang terdiri dari butir empat dan lima, peranan DPRD adalah mengesahkan keputusan publik. Walaupun sifatnya mengesahkan, tetapi posisinya sangat penting terhadap keputusan publik itu. Keputusan publik batal jika tidak mendapat pengesahan oleh DPRD. Kelompok ketiga yaitu pengawasan sebenarnya sudah tumpang-tindih dengan hak-hak DPRD yang ada pada Pasal 19. Adapun kelompok keempat hanyalah merupakan penegasan kekuasaan legislatif saja, yang sebenarnya tidak perlu disebutkan.

Ada tiga alasan penting yang menyebabkan pemberian tugas dan wewenang yang besar kepada DPRD. *Pertama*, aspek legal yaitu Pasal 16 UU Pemda 1999. DPRD merupakan wahana pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Peranan masyarakat menjadi penting dalam pelaksanaan fungsi (kekuasaan) ini, walaupun tidak sepenuhnya seperti demokrasi yang ada di negara maju. *Kedua*, pemerintah harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya kepada masyarakat, sebab masyarakat merupakan sumber pembiayaan utama bagi pelaksanaan kebijaksanaan publik. Tanpa pembiayaan dari masyarakat, rasanya sulit bagi pemerintah untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya. *Ketiga*, masyarakat adalah merupakan sumber pembiayaan utama bagi pemerintah, baik berupa pajak, maupun retribusi.⁹⁶

Sebagai sumber pembiayaan, masyarakat sering disebutkan sebagai “*stakeholders*” yaitu orang atau badan yang akan menentukan kebijaksanaan jalannya pemerintahan. Mereka akan malas membayar kewajiban-kewajibannya pada pemerintah jika dana itu digunakan tidak sesuai dengan aspirasinya. Keengganan membayar pajak yang terjadi pada masyarakat kita sekarang adalah merupakan dampak dari lemahnya pertanggungjawaban pemerintah terhadap *stakeholder*-nya.

Selain tugas dan wewenang tersebut DPR memiliki hak-hak, yaitu: (1) **Interpelasi**, yaitu hak menggunakan usulan sekurang-kurangnya (5) lima orang anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD untuk meminta keterangan kepada bupati secara lisan maupun tertulis mengenai kekayaan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat; (2) **Hak Angket**, yaitu hak penyelidikan terhadap kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Untuk menggunakan hak ini diajukan sekurang-kurangnya oleh (5) lima orang Anggota DPRD.

⁹⁶ Syahrudin, dan Werry Darta Taifur, 2002, “Peranan DPRD untuk Mencapai Tujuan Desentralisasi dan Perspektif Daerah tentang Pelaksanaan Desentralisasi”, *Laporan Penelitian*, Kerja Sama Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS) University of Maryland at College Park dengan Pusat Studi Kependudukan Universitas Andalas, July 2002, h. 28.

Bagi anggota DPRD juga mempunyai hak, antara lain: menggunakan rancangan peraturan daerah, menggunakan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitasi, protokoler, serta keuangan dan administratif. Selain hak tersebut anggota DPRD memiliki kewajiban:

1. Mengamalkan Pancasila.
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia agar dan menaati segala peraturan perundang-undangan.
3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan daerah.
5. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.
6. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
8. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dari daerah pemilihannya.
9. Menaati peraturan tata tertib DPRD, kode etik dan sumpah/janji anggota DPRD.
10. Menjaga etika norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

UU Pemda 2014 pada ghalibnya juga menyamakan mengenai fungsi antara DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yaitu fungsi pembentukan Perda (fungsi legislasi), fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Perbedaannya hanya terletak pada wilayah fungsi. Jika DPRD Provinsi berarti wilayah fungsinya daerah provinsi sedangkan DPRD Kabupaten/Kota lingkup fungsinya pada wilayah kabupaten/kota. Begitu pun dengan tugas dan kewenangannya. Berikut merupakan perbandingan tugas dan wewenang antara DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

TABEL 7.1.

PERBANDINGAN TUGAS & WEWENANG DPRD PROVINSI DENGAN DPRD KABUPATEN/KOTA

Tugas & Wewenang DPRD Provinsi	Tugas & Wewenang DPRD Kabupaten/Kota
<ul style="list-style-type: none"> a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur; b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi; d. memilih gubernur; e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada presiden melalui menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi; i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi; dan j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. 	<ul style="list-style-type: none"> a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota; b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota; d. memilih bupati/walikota; e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber: UU Pemda 2014.

C. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OTONOMI KHUSUS, DAERAH KHUSUS IBUKOTA DAN DAERAH ISTIMEWA

Secara substansi semua undang-undang pemerintah daerah pada dasarnya memberikan otonomi kepada daerah. Adapun pola otonomi daerah yang dianut, sebagai berikut: (1) otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan sistem rumah tangga nyata, diatur dalam UU Pemda 1945 dan UU Pemda 1948; (2) otonomi nyata dan luas, diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU Pemda 1965; (3) otonomi nyata dan bertanggungjawab, diatur dalam UU Pemda 1974; dan (4) otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, diatur dalam UU Pemda 1999 dan UU Pemda 2004.

Dalam kerangka otonomi daerah tersebut, dalam NKRI juga mengadopsi keberadaan daerah istimewa maupun daerah khusus. Diadopsi kedudukan daerah khusus dan daerah istimewa dalam kerangka NKRI, adalah sebagai entitas dari kesatuan ge-nekologis yang memiliki sifat karakter yang berbeda dengan daerah lainnya. Pemerintahan keistimewaan pada suatu daerah pada dasarnya merujuk pada: (1) nilai his-

toris; (2) nilai-nilai genekologis; dan (3) nilai sosial budaya, selain juga nilai yuridis.⁹⁷

Sebelum perubahan UUD 1945 atau sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, setidaknya sudah ada 2 (dua) daerah provinsi yang berstatus daerah istimewa dan satu daerah yang berstatus khusus. Kedua daerah berstatus istimewa tersebut adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sedangkan daerah khusus dimaksud adalah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah yang menjadi dasar keistimewaan dan kekhususan daerah-daerah tersebut? Aceh disebut istimewa karena memang dalam sejarahnya didasarkan atas kompromi untuk mengadakan integrasi dengan KRI. Sebagaimana kita ketahui Aceh adalah satu-satunya wilayah NKRI yang dahulunya tidak pernah mengalami penjajahan oleh bangsa Barat, seperti Belanda, Portugis, maupun Inggris. Oleh karena itu proses integrasi dengan NKRI berbeda dengan wilayah-wilayah daerah yang lain. Yogyakarta dinamakan istimewa karena latar belakang kesultanan sebagai bentuk pemerintahan keraton Yogyakarta, dan sudah ada sebelum NKRI lahir. Adapun Jakarta, dianggap daerah khusus karena sebagai ibukota negara diperlakukan sebagai daerah provinsi yang bersifat khusus, karena karakternya sebagai ibukota negara memang berbeda dari provinsi lainnya.

Selanjutnya, setelah perubahan UUD 1945 juga diadopsi adanya daerah khusus atau daerah istimewa. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menentukan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Menurut **Jimly Asshiddiqie**, dalam ketentuan tersebut terdapat lima hal yang pokok, yaitu: bahwa (1) negara mengakui; (2) negara menghormati; (3) yang diakui dan dihormati itu adalah satuan-satuan pemerintahan daerah; (4) satuan-satuan pemerintahan daerah dimaksud bersifat khusus atau istimewa; dan bahwa (5) satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa tersebut diatur dengan undang-undang.⁹⁸ Apa yang dimaksud “negara mengakui”? Apakah pengakuan tersebut harus bersifat retrospektif, yaitu objek yang diakui harus sudah ada lebih dahulu daripada pernyataan pengakuan, atau dapat juga bersifat proaktif dan “*forward-looking*” di mana objek yang diakui baru timbul setelah adanya pernyataan pengakuan.

Ketentuan Pasal 18B ayat (1) diadopsi ke dalam rumusan UUD 1945 pada Perubahan Kedua tahun 2000, artinya pernyataan pengakuan dalam Pasal 18B ayat (1) itu baru ada pada tanggal 18 Agustus 2000. Karena itu, timbul persoalan apakah satuan pemerintahan daerah khusus atau istimewa yang dimaksudkan yang harus diakui dan dihormati oleh negara itu hanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang ada sebelum tanggal 18 Agustus 2000 saja, atau dapat pula bentuk-bentuk satuan pemerintahan daerah yang baru. Terhadap permasalahan

⁹⁷ **Titik Triwulan Tutik**, 2011, “Analisis Hukum Tata Negara, Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”, artikel dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan* Tahun ke-41, No. 1, Januari 2011, h. 72.

⁹⁸ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, h. 484.

itu tentu dapat berkembang dua pendapat yang berbeda. *Pertama*, pendapat yang menyatakan bahwa yang diakui dan dihormati hanya daerah yang sudah ada sebelumnya; dan *kedua*, pendapat yang menyatakan, bahwa satuan-satuan pemerintahan daerah yang baru pun dapat memperoleh status istimewa atau khusus. Masalah selanjutnya adalah ketika unit pemerintahan daerah yang dimaksud akan diberi status sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, apakah Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dapat dijadikan dasar konstitusional untuk memutuskan hal itu? Jika bukan karena Pasal 18B ayat (1), apakah yang menjadi dasar sehingga pemerintahan daerah yang baru dapat diberikan status istimewa atau khusus, semisal Provinsi Papua yang berstatus daerah otonomi khusus setelah berlakunya Pasal 18B ayat (1)? Hal ini tentunya berbeda dengan status istimewa yang dimiliki oleh Aceh dan Yogyakarta.⁹⁹

1. Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah “tertentu” untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Kewenangan ini diberikan agar daerah “tertentu” dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya.

Otonomi khusus ditawarkan melebihi otonomi daerah biasa, karena otonomi ini diberikan kepada daerah “tertentu” yang berarti daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan dirinya (daerahnya) dari wilayah NKRI. Jadi, secara tidak langsung, pemerintah memberikan otonomi khusus ini sebagai bentuk pendekatan damai agar kelompok gerakan tersebut tidak terus bergejolak.

TABEL 7.2. PERBEDAAN OTONOMI DAERAH DAN OTONOMI KHUSUS

No	Dari Segi	Otonomi Daerah	Otonomi Khusus
1.	Berlakunya otonomi	Kewenangan yang berlaku untuk semua daerah di suatu negara	Kewenangan yang tidak semua daerah memperolehnya, melainkan karena adanya faktor-faktor tertentu yang menyebabkan daerah tertentu memperolehnya.
2.	Dasar Hukum	UU otonomi Daerah: UU No. 32/2004, di mana diatur apa saja kewenangan, hak, dan kewajiban daerah	UU otonomi khusus yang sesuai dengan daerah tertentu.

Butuh pertimbangan yang sangat matang untuk memberikan otonomi khusus kepada daerah “tertentu” ini. Karena suatu negara sangat bergantung pada pendapatan daerah “tertentu” yang akan diberikan otonomi khusus. Diperlukan beberapa kesepakatan agar kedua pihak (negara yang memberikan otonomi dan daerah “tertentu”

⁹⁹ Aceh sebelum amendemen UUD 1945 telah berstatus sebagai daerah istimewa dengan nama Daerah Istimewa Aceh, begitu pun dengan Yogyakarta dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

yang menerima otsus) akan sama-sama diuntungkan dengan adanya otonomi khusus ini, karena setiap bangsa atau negara memerlukan kemajuan yang relatif meningkat untuk melaksanakan proses berkembangnya negara menuju kondisi yang lebih baik.

a. Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam

Penetapan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berkedudukan sebagai Daerah Otonomi Khusus, bermula dari pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) di Aceh yang terjadi semasa maupun pasca Daerah Operasi Militer (disingkat DOM). Menurut **B.J. Habibie**:

Terhadap berbagai pelanggaran Hak Asasi Manusia yang mewarnai berbagai kasus yang terjadi semasa maupun pasca Daerah Operasi Militer, telah dilakukan langkah-langkah pengusutan dan tindakan secara menyeluruh. pemerintah tidak pernah menutup mata terhadap pelanggaran-pelanggaran itu, baik yang menyangkut pelanggaran disiplin maupun yang menyangkut pelanggaran pidana, yang dilakukan oleh kedua belah pihak, baik oleh masyarakat maupun TNI/Polri.¹⁰⁰

Pada kenyataan sejarah menunjukkan, bahwa Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan yang tinggi. Ketahanan dan daya juang yang tinggi itu bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang kuat sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam itulah yang kemudian dijadikan dan diberlakukan sebagai tatanan hidup dalam bermasyarakat saat ini. Hal demikian kemudian menjadi pertimbangan penyelenggaraan keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999.

Namun dalam implementasinya, UU tersebut dipandang kurang memberikan kehidupan di dalam keadilan atau keadilan di dalam kehidupan. Bagi masyarakat Aceh kondisi demikian belum dapat mengakhiri pergolakan masyarakat di Provinsi DI Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi.

Untuk lebih memastikan berbagai pelanggaran HAM di Aceh, pemerintah membentuk Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KIPTKA), sesuai dengan Keppres RI Nomor 88 Tahun 1999 tanggal 30 Juli 1999. Respons pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat RI selanjutnya melahirkan salah satu solusi politik bagi penyelenggaraan persoalan Aceh, berupa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. (disingkat **UU Otsus NAD 2001**).

¹⁰⁰ Lihat Pertangungjawaban Presiden Republik Indonesia terhadap Pemandangan Umum Fraksi-fraksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di Depan Sidang Umum MPR 17 Oktober 1999.

Dalam pelaksanaannya, UU Otsus NAD 2001 tersebut juga belum cukup memadai dalam menampung aspirasi dan kepentingan pembangunan ekonomi dan keadilan politik. Hal demikian mendorong lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Bencana alam, gempa bumi, dan tsunami yang terjadi di Aceh pada akhir Desember 2004, telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh. Begitu pula telah tumbuh kesadaran yang kuat dari pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka NKRI.

Kenyataannya, permasalahan otonomi Aceh semakin menjadi kompleks, ketika masalah domestik menjadi isu internasional. Terbukti ketika masalah Aceh diangkat dalam Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding* atau *MoU*) di Helsinki, 15 Agustus 2005. Dalam pandangan **Muhammad Takdir**:¹⁰¹

Jika jawaban Aceh sebagai masalah domestik diberikan sebelum penandatanganan di Helsinki, mungkin publik masih dapat menerimanya meski dengan kadar reka-rekaan yang tidak sama, tetapi kenyataannya kini, MoU Aceh telah membuka ruang bagi munculnya pengawasan asing dalam implementasi kesepakatan tersebut.

Dengan adanya MoU tersebut membuka peluang bagi pengawasan asing terhadap pelaksanaan pemerintahan khususnya pelaksanaan otonomi khusus di Aceh. Terbukti berdasarkan MoU memberikan justifikasi kepada *Aceh Monitoring Mission* (AMM) dan *Dispute Settlement*, sebagai tim monitor pelaksanaan perdamaian dan sekaligus jalanya pemerintahan (daerah) di Aceh.

Klausul yang mengatur AMM, yakni (5) *Establishment of the Aceh Monitoring Mission*. Pada bagian klausul (5.7) disebutkan bahwa “*Tim Monitoring memiliki kebebasan yang tidak terbatas di Aceh. Hanya tugas-tugas yang tercantum dalam rumusan Nota Kesepahaman ini yang akan diterima oleh AMM. Para pihak tidak memiliki veto atas tindakan atau kontrol terhadap kegiatan operasional AMM.*”

Menurut **Muhammad Takdir**: bahwa tampaknya, tugas dan wewenang AMM sangat besar dan cenderung tak terbatas. Karena tugas dan wewenang itu ternyata tidak semata-mata ditujukan pada pelucutan senjata GAM maupun pengawasan penarikan satuan TNI dan Polisi non-organik dari Aceh.¹⁰²

Pernyataan ini cukup relevan, karena selain tugas-tugas itu, disebutkan pula bahwa (5.2) tugas-tugas AMM adalah (c) *memantau reintegrasi anggota-anggota GAM yang aktif dalam masyarakat; (d) memantau situasi hak asasi manusia dan memberikan bantuan dalam bidang ini; (e) memantau proses perubahan peraturan perundang-undangan; (f) memutuskan kasus-kasus amnesti yang disengkatakan; dan (g) menyelidiki dan memutuskan pengaduan dan tuduhan pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman; ...*

¹⁰¹ **Muhammad Takdir**, “Internasionalisasi MoU Aceh”, artikel dalam *Jawa Pos*, Kamis 15 September 2005.

¹⁰² *Ibid.*

Tugas memantau situasi HAM dan proses perubahan undang-undang adalah wewenang yang terlalu jauh. Hal ini menunjukkan bahwa AMM akan berada di wilayah Aceh dalam kurun waktu yang tidak terbatas. Sebab tugas memantau situasi HAM bukanlah kondisi yang diharapkan terbentuk dalam setahun bahkan lebih dari kurun waktu itu sekalipun.

Apalagi wewenang AMM seperti tertuang (5.2 butir e) mencerminkan bahwa tuntutan GAM yang menghendaki undang-undang maupun ketentuan peraturan lain dari pemerintah yang tidak sejalan dengan semangat MoU tersebut harus dapat segera disesuaikan.

Konstruksi MoU Aceh tersebut memperlihatkan banyak menyodorkan *delicate* hukum dengan ketentuan perundang-undangan nasional. Mulai masalah amnesti, ketentuan konsultasi dengan DPR RI dengan DPRD Provinsi NAD, masalah bendera, dan masih banyak lagi lainnya.

Berkaitan dengan itu, **Muhammad Takdir**¹⁰³ mengatakan bahwa:

Karena banyaknya materi substansial MoU yang berkaitan langsung dengan pemerintahan negara, maka materi substansial MoU itu yang mesti disesuaikan dengan ketentuan undang-undang maupun peraturan pemerintah berkaitan dengan Aceh yang sudah lebih dahulu ada, termasuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Komplikasi MoU Aceh dengan UU Otsus NAD 2001, misalnya. Yang harus dipantau harmonisasinya oleh AMM tidak hanya soal bendera (1.1.5), tetapi juga partisipasi politik (1.2.6). Soal bendera yang selama ini diperkarakan PDI-Perjuangan, menjadi problem yang segera dibahas, walaupun dalam konteks pemerintah hal ini dianggap tidak bertentangan dengan UU Otsus NAN.

Dalam Pasal 8 ayat (1) UU Otsus NAD 2001 disebutkan bahwa: “*Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat menentukan lambang daerah, yang di dalamnya termasuk alam atau panji kemegahan, yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*”

Dengan ketentuan seperti ini, sulit menerima kecenderungan GAM, khususnya elite GAM di luar negeri, yang masih sering menggunakan bendera berwarna merah berlambang bulan sabit dan bintang dalam beberapa kesempatan wawancara dengan media televisi Indonesia. Karena bagi GAM, bendera berwarna merah berlambang bulan sabit dan bintang bukanlah lambang daerah Aceh ataupun panji kemegahan. Tetapi bendera itu merupakan simbol perlawanan GAM yang digunakan sejak lama.

Dengan demikian, jika kita melihatnya dengan kaca mata UU Otsus NAD 2001, jawaban yang menyatakan bahwa bendera GAM tidak bertentangan dengan UU Otsus NAD 2001 bukanlah argumenasi yang cerdas.

Mengapa? Sebab, Pasal 8 ayat (2) UU Otsus NAD 2001 menegaskan bahwa, “*Lambang daerah, yang di dalamnya termasuk alam sebagaimana dimaksud pada*

¹⁰³ *Ibid.*

ayat (1), bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diperlakukan sebagai bendera kedaulatan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.”

Klausul (1.2.6) MoU Aceh bahkan jelas menegaskan bahwa, “... Anggota GAM tidak akan memakai seragam maupun menunjukkan emblem atau simbol militer setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini.”

Partisipasi politik yang diatur dalam klausul (1.2.6), yakni, “Partisipasi penuh semua orang Aceh dalam pemilihan lokal dan nasional akan dijamin sesuai dengan konstitusi republik Indonesia,” kelihatan sulit diimplementasikan. Khususnya bagi banyak pemimpin politik GAM di luar negeri yang telah menjadi warga negara asing seperti Malik Mahmud atau Zainin Abdullah.

Penandatanganan Nota Kesepahaman antara pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, menjadi pintu pembuka bagi kedamaian di Aceh. Walaupun pada awalnya, penanda tangan MoU sempat mendapat reaksi pro dan kontra dari berbagai macam elemen masyarakat, namun pada akhirnya dengan segala kelapangan dada semua sepakat, bahwa perdamaian abadi harus diwujudkan di Aceh.

Ada enam butir utama isi Nota Kesepahaman yang telah dicapai yaitu: penyelenggaraan pemerintahan di Aceh; hak asasi manusia; amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat; pengaturan keamanan; pembentukan Misi Monitoring Aceh (AMM) dan penyelesaian perselesaian. Setelah hampir semua butir-butir nota kepaahaman dilaksanakan, maka penyusunan RUU Pemerintahan Aceh mendapat perhatian dari seluruh komponen masyarakat. Bagi masyarakat Aceh, yang menjadi pertanyaan adalah apakah butir-butir yang terdapat dalam Nota Kesepahaman segera dapat ditindaklanjuti dengan undang-undang, sedang bagi masyarakat di luar Aceh akan melihat sejauh mana keistimewaan atau kekhususan yang diberikan kepada masyarakat Aceh.

Tanggal 11 Juli 2006 menjadi hari yang bersejarah bagi rakyat Indonesia khususnya bagi masyarakat Aceh, ketika secara aklamasi RUU PA disetujui dalam Sidang Paripurna DPR RI menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA 2006).¹⁰⁴ Tentunya ada beberapa masalah krusial yang menjadi pembahasan intensif, seperti masalah judul; kewenangan; bagi hasil; Parpol lokal; Pilkada; peradilan HAM dan lain-lain yang memerlukan penjelasan, sehingga tidak menimbulkan tafsir yang berbeda dari semangat yang mendasarinya.

Undang-undang ini memiliki 2 (dua) sifat pokok, yaitu:

¹⁰⁴ Pada awalnya, tak kurang dari enam versi naskah RUU PA didiskusikan di Aceh, yaitu dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nanggroe Aceh Darussalam (DPRD NAD), pemerintah Daerah (Pemda NAD), Universitas Syiah Kuala, Universitas Islam Negeri (IAIN) Arraniry, *Acehnese Civil Society Task Force* (AC-STF), dan dari GAM. DPRD NAD pun berinisiatif mengadakan serangkaian diskusi dan dialog dengan berbagai pihak untuk bersama-sama membicarakan RUU ini. Seluruh pihak yang mempunyai naskah RUU dan berkepentingan dengan RUU ini diundang untuk berdiskusi. Mulai dari kelompok ulama, sampai dengan organisasi perempuan di Aceh. Lihat **Pan Mohamad Faiz**, “Otonomi dan Pemerintahan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)”, **artikel** dalam http://jurnalhukum.blogspot.com/Otonomi_Dae-rah_Pemerintahan_Aceh, diakses 11 Januari 2017.

1. Komprehensif, dalam arti mengatur hal ihwal penyelenggaraan pemerintahan di Aceh secara menyeluruh sehingga muatannya mencakup 40 bab dan 273 pasal.
2. Tuntas, dalam arti memuat pengaturan secara perinci dan detail sehingga hanya diperlukan 2 (dua) peraturan pemerintah dan 3 (tiga) peraturan presiden sebagai pelaksanaan undang-undang, sedangkan daerah harus menyelesaikan 68 *qanun*.

Secara substantif UU PA 2006 dapat dikatakan sebagai kekhususan yang menyangkut Pemerintahan Daerah Aceh, yakni:

- Kekhususan yang pertama, UU PA 2006 akan menanggung beban sebagai turunan dari sebuah Nota Kesepahaman. Karena itu, hampir dapat dipastikan pembahasan substansi UU ini akan berjalan alot apabila tidak ada langkah-langkah khusus yang menyertainya.
- Kekhususan yang kedua, sebagai bagian dari sebuah upaya perdamaian yang sekian lama dinantikan, proses yang inklusif menjadi prasyarat yang tak dapat ditolak lagi. Proses penyusunan dan pembahasan yang partisipatif dan transparan akan menjadi bagian dari proses perdamaian itu sendiri. Sebab, dalam proses itulah akan terkumpul masukan dan terjadi “internalisasi” dan proses pemahaman substansi RUU, sehingga akan membantu masyarakat untuk memantau implementasi undang-undang itu nantinya. UU PA 2006 juga menanggung beban sebagai bagian dari upaya membangun kembali Aceh, bukan hanya dalam arti fisik tetapi lebih jauh lagi, UU ini juga akan menjadi sarana dalam membangun masyarakat (*society*) Aceh. Dan membangun Aceh di sini bukan hanya pasca-tsunami, tetapi membangun kembali masyarakat Aceh yang sudah sekian lama hidup dalam suasana represif.
- Kekhususan yang ketiga, UU PA 2006 mempunyai jangka waktu penyusunan yang tidak dapat ditawar lagi, yaitu hanya kurang lebih 1 (satu) tahun. Suatu jangka waktu yang singkat untuk sebuah UU yang substansinya bahkan belum pernah dibicarakan sebelum Nota Kesepahaman ditandatangani pada 15 Agustus 2005.

UU Pemerintahan Aceh yang merupakan upaya maksimal dari proses politik, tentunya tidak adil kalau hanya dikritisi dari satu sisi yang tidak seluruhnya bisa diakomodasikan, tetapi akan adil bila melihat secara menyeluruh niat baik semua pihak yang ingin melihat Aceh menjadi lebih sejahtera. Perlu dicatat, bahwa beberapa kewenangan yang tidak ada dalam MoU maupun draf RUU PA usul DPRD, dimasukkan dalam UU ini. Oleh karena itu, hendaknya kita melihat UU PA ini dengan pandangan yang jernih demi masa depan Aceh yang lebih baik. Sejarah perjalanan hidup masyarakat Aceh yang ditandai dengan munculnya gerakan perjuangan menuntut kemerdekaan telah membawa dampak negatif berupa jatuhnya korban yang tidak berdosa. Masyarakat Aceh hidup dalam suasana yang mencekam di bawah ancaman keamanan. Kehidupan perekonomian menjadi tidak berkembang, menyebabkan semakin terpuruknya masyarakat Aceh dalam kesengsaraan.

Dalam hal ini, terlihat bahwa Undang-Undang Pemerintahan Aceh dapat memberikan diskresi kewenangan yang cukup besar, baik di tingkat pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota, terlebih jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Yang menjadi tantangan ke depan sesungguhnya adalah bagaimana pemerintah, pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota secara sinergis mampu mengoptimalkan segala peluang yang tergambar melalui diskresi kewenangan tersebut untuk dapat memakmurkan rakyat Aceh secara demokratis. Kita berharap dengan disahkannya UU PA ini dapat mempercepat terwujudnya kehidupan dan kesejahteraan masyarakat Aceh dalam perdamaian yang abadi. Masih diperlukan sebuah proses panjang untuk melaksanakan undang-undang ini, oleh sebab itu dibutuhkan partisipasi aktif dari seluruh komponen bangsa, khususnya rakyat Aceh.

b. Otonomi Khusus Papua

Otonomi Khusus Provinsi Papua diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 terdiri dari 79 Pasal yang telah diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2008. Keputusan penyatuan Papua menjadi bagian dari NKRI merupakan salah satu tujuan NKRI. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masih menimbulkan masalah di Papua seperti kesejahteraan rakyat yang timpang antara kaum pendatang dan pribumi, kesenjangan ekonomi pusat dan daerah, eksploitasi sumber daya alam perusahaan asing yang minim dirasakan manfaatnya oleh rakyat Papua, kesenjangan tingkat pendidikan dan sumber daya manusia antara pendatang dan pribumi dan minimnya infrastruktur dan konektivitas serta sering terjadi konflik berdarah akibat kisruh Papua.

Setiap negara tentunya ingin menyelesaikan berbagai masalah agar pemerintahan negaranya tetap maju. Karena itulah, MPR RI pada tahun 1999 dan 2000 menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya. Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada pemerintah untuk melaksanakan upaya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua

Terlihat pada rancangan awal, bahwa apabila diberikan otonomi khusus, Papua harus membagi pendapatannya dengan pemerintah pusat 20 persen dan untuk Papua sendiri 80 persen. Namun masih terdapat kesenjangan pendapat tentang hal tersebut. Tetapi hal ini dilakukan agar *budget* NKRI menjadi seimbang. Ini merupakan salah satu ketentuan dalam penyelenggaraan otsus di Papua. Tapi disayangkan sifat otonomi khusus untuk Papua lebih merupakan tindakan sepihak dari pemerintah pusat.¹⁰⁵

Penetapan Provinsi Papua dengan status otonomi khusus berakar dari semangat memisahkan diri dari NKRI, di samping praktik penyelenggaraan pemerintahan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat (sentralistik). Kekeliruan yang dilakukan

¹⁰⁵ Dowa Palito, "Otonomi Khusus sebagai Kebijakan pemerintah", *artikel* dalam <http://www.boyyen-dratamin.com/2011/12/otonomi-khusus-sebagai-kebijakan.html>, diakses 20 Januari 2017.

penyelenggaraan negara tersebut telah menimbulkan konflik yang mengarah kepada gejala terjadinya disintegrasi bangsa.¹⁰⁶

Kenyataan ini seperti apa yang dikatakan oleh **M. Sofyan Pulungan**, “Kedua ketetapan MPR RI apabila dikaitkan dengan Pasal 18B UUD 1945, di samping mempunyai makna politis untuk meredam tuntutan pemisahan diri,¹⁰⁷ sedangkan secara yuridis merupakan landasan lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (disingkat UU Otsus Papua 2001), yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 35 tanggal 21 November 2001. UU Otsus Papua 2001 sekaligus merupakan dasar hukum perubahan nama Provinsi Irian Jaya menjadi Provinsi Papua.¹⁰⁸ UU Otsus Papua 2001 merupakan solusi penyelesaian masalah Papua yang elegan, walaupun belum dapat dikatakan sebagai penyelesaian secara tuntas.

Menurut **Tim Bentukan Gubernur Provinsi Papua Jayapura** (Pokok-pokok yang Melatarbelakangi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri, 2001, h. 3), UU Otsus Papua dianggap sangat aspiratif karena disusun dengan mengikutsertakan berbagai komponen masyarakat di Papua. Masyarakat Papua ikut menentukan isi daripada UU Otsus Papua 2001 dalam bingkai NKRI. Otsus Papua merupakan suatu langkah awal positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat di provinsi Papua kepada pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua.¹⁰⁹

Konsep otonomi khusus, menurut Tim yang dibentuk Gubernur Provinsi Papua yang dimuat dalam naskah akademis UU Otsus Papua 2001 dirumuskan:

‘Kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus berarti pula kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang berkekurangan. Hal lain yang tidak

¹⁰⁶ Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (disingkat Tap. MPR RI) Nomor IV/MPR/1999, pada Bab II mengenai Kondisi Umum.

¹⁰⁷ **M. Sofyan Pulungan**, 2003, “Dinamika Konflik di Papua Pasca Orde Baru”, artikel dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, No. 4 Tahun XXXIII Oktober-Desember 2003, h. 527.

¹⁰⁸ Provinsi Papua untuk pertama kali dibentuk berdasarkan **Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1962** tentang Pembentukan Provinsi Irian Barat Bentuk Baru Serta **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969** tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat, (LN Tahun 1969 Nomor 47, TLN Nomor 2907). Selanjutnya, nama Provinsi Irian Barat digantikan menjadi Provinsi Irian Jaya berdasarkan **Peraturan pemerintah Nomor 5 Tahun 1973** (LN Tahun 1973 Nomor 9, TLN Nomor 2997). Kemudian berdasarkan aspirasi masyarakat Papua, nama Irian Jaya diganti menjadi Papua yang dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua. Atas dasar aspirasi tersebut, nama Papua secara resmi dipakai dalam **Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001** tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Otsus Papua).

¹⁰⁹ **Yorgemes Derek Hegemur**, *Op. cit.*, h. 8.

alah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan sumber daya manusia serta kondisi alam dan kebudayaan orang Papua.”¹¹⁰

Kata “khusus” diartikan sebagai:

Perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan. Kekhususan mencakup aspek geografis, fisiologis, politik, aspek sosial budaya, yang ditunjukkan seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik.¹¹¹ Artinya, ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan atau diberlakukan di Papua.¹¹²

Konsep otonomi khusus yang dirumuskan oleh Tim Bentuk Gubernur Provinsi Papua dimaksudkan untuk memberikan pembedaan yang mendasar pada status otonomi yang pada masa lalu telah dimiliki oleh provinsi Papua sebagaimana provinsi-provinsi lain di Indonesia, namun dalam praktik menyimpang.

Dengan rumusan otonomi khusus tersebut, otonomi khusus dipandang sebagai jalan tengah dan damai, yang ditempuh masyarakat Papua untuk mengembalikan hak-hak dasarnya.¹¹³ Otonomi khusus merupakan solusi terbaik untuk memajukan kesejahteraan dan keadilan yang terabaikan selama pemerintahan orde lama maupun orde baru.

Pengertian otonomi khusus berdasarkan Pasal 1 huruf b UU Otsus Papua 2001 adalah:

Kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

¹¹⁰ *Ibid.*, h. 9.

¹¹¹ Keempat aspek kekhususan dirumuskan: (1) aspek geografis, yaitu Papua memiliki daerah yang seluas tiga setengah kali pulau Jawa (421.981 km²), dengan topografis yang bervariasi—ada wilayah yang berada di bawah permukaan laut, beberapa meter di atas permukaan air laut, bahkan pegunungan yang senantiasa ditutupi salju; (2) aspek fisiologis, yaitu bahwa orang Papua berasal dari ras negroid rumpun Melanesia; (3) aspek politik, yaitu Papua adalah bagian dari NKRI melalui proses politik tersendiri yang dilegitimasi melalui kesepakatan New York dan Pepera, walaupun legitimasi itu masih dipersoalkan banyak kalangan—terutama rakyat Papua. Papua juga merupakan daerah yang berbatasan langsung dengan wilayah negara Papua New Guinea; (4) aspek sosial budaya, yaitu kondisi sosial penduduk Papua masih terbatas (kuantitas dan kualitas), sekitar 75 persen penduduk tidak memperoleh pendidikan yang layak, gizi yang rendah serta pelayanan kesehatan yang terbatas, memiliki budaya yang unik (254 suku dan bahasa).

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, h. 10. Hak-hak dasar atau nilai-nilai dasar Otonomi Khusus Papua meliputi: (1) perlindungan terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua; (2) demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi; (3) penghargaan terhadap etika dan moral; (4) penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia; (5) supremasi hukum; (6) penghargaan terhadap pluralisme; dan (7) persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara.

Menurut *Yorgemes Derek Hegemur*:¹¹⁴

Pengertian otonomi khusus menurut Pasal 1 huruf b UU Otsus Papua 2001 secara konseptual sama dengan rumusan otonomi daerah, yaitu untuk kepentingan setempat. Jika dibandingkan dengan konsep otonomi khusus menurut Tim Bentuk Gubernur agak berbeda yaitu: untuk kepentingan diri sendiri dalam kaitan dengan pemerintahan sendiri. Nampak terdapat ide federalisme. Pemikiran yang melatarbelakangi rumusan otonomi khusus tersebut berakar dari sikap apatis masyarakat Papua atas konsep otonomi yang dipraktikan di Papua selama ini.

Otonomi khusus Papua memberikan kekuasaan (kewenangan) yang cukup signifikan.¹¹⁵ Kewenangan otonomi khusus Papua, sebagaimana tecermin dalam Pasal-Pasal UU Otsus Papua 2001 meliputi: penerimaan daerah sebesar 80 persen dari hasil hutan, perikanan dan pertambangan, serta 70 persen dari pendapatan minyak dan gas. UU Otsus Papua 2001 juga menjamin hukum adat dan membentuk institusi untuk menampung aspirasi masyarakat Papua dan menjamin hak suku tertindas dan tertinggal.

UU Otsus Papua 2001 memberikan kebebasan untuk membentuk partai politik, kepolisian lokal, memfasilitasi penyelesaian konflik mengenai tanah melalui perundingan adat. UU Otsus Papua 2001 memperkenankan pembentukan Majelis Rakyat Papua (disingkat MRP) untuk melindungi kepentingan-kepentingan penduduk asli dalam proses pembangunan. UU Otsus Papua 2001 dianggap cukup aspiratif karena memberikan tempat erhadap perlindungan perempuan Papua, yang diwujudkan dalam keanggotaan MRP dalam bentuk wakil-wakil perempuan.

UU Otsus Papua 2001 mengamanatkan bahwa jabatan gubernur dan wakil gubernur, MRP adalah orang asli Papua. Begitu pula dengan rekrutmen kepolisian lokal dan birokrasi sipil, harus memberikan prioritas bagi penduduk asli. Pengangkatan kepala kejaksaan tinggi, kepala kepolisian daerah termasuk relokasi satuan kepolisian di Papua harus mendapat persetujuan gubernur.

2. Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta

a. Sejarah DKI Jakarta

Jakarta bermula dari sebuah bandar kecil di muara Sungai Ciliwung sekitar 500 tahun silam. Selama berabad-abad kemudian kota bandar ini berkembang menjadi

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Alinea kelima Penjelasan Umum UU Otsus Papua menyebutkan bahwa Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam, memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua dalam bentuk pemberian peran yang memadai kepada orang-orang asli Papua melalui wakil adat, agama dan perempuan dalam merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan, dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam.

pusat perdagangan internasional yang ramai. Pengetahuan awal mengenai Jakarta terkumpul sedikit melalui berbagai prasasti yang ditemukan di kawasan bandar tersebut. Keterangan mengenai Kota Jakarta sampai dengan awal kedatangan para penjelajah Eropa dapat dikatakan sangat sedikit.

Laporan para penulis Eropa abad ke-16 menyebutkan sebuah kota bernama Kalapa, yang tampaknya menjadi bandar utama bagi sebuah kerajaan Hindu bernama Sunda, beribukota Pajajaran, terletak sekitar 40 kilometer di pedalaman, dekat dengan Kota Bogor sekarang. Bangsa Portugis merupakan rombongan besar orang-orang Eropa pertama yang datang ke Bandar Kalapa. Kota ini kemudian diserang oleh seorang muda usia, bernama Fatahillah, dari sebuah kerajaan yang berdekatan dengan Kalapa. Fatahillah mengubah nama Sunda Kalapa menjadi Jayakarta pada 22 Juni 1527. Tanggal inilah yang kini diperingati sebagai hari lahir Kota Jakarta. Orang-orang Belanda datang pada akhir abad ke-16 dan kemudian menguasai Jayakarta.

Nama Jayakarta diganti menjadi Batavia. Keadaan alam Batavia yang berawarawa mirip dengan negeri Belanda, tanah air mereka. Mereka pun membangun kanal-kanal untuk melindungi Batavia dari ancaman banjir. Kegiatan pemerintahan kota dipusatkan di sekitar lapangan yang terletak sekitar 500 meter dari bandar. Mereka membangun balai kota yang anggun, yang merupakan kedudukan pusat pemerintahan Kota Batavia. Lama-kelamaan Kota Batavia berkembang ke arah selatan. Pertumbuhan yang pesat mengakibatkan keadaan lingkungan cepat rusak, sehingga memaksa penguasa Belanda memindahkan pusat kegiatan pemerintahan ke kawasan yang lebih tinggi letaknya. Wilayah ini dinamakan Weltevreden. Semangat nasionalisme Indonesia dicanangkan oleh para mahasiswa di Batavia pada awal abad ke-20.

Sebuah keputusan bersejarah yang dicetuskan pada tahun 1928, yaitu itu Sumpah Pemuda berisi tiga buah butir pernyataan, yaitu bertanah air satu, berbangsa satu, dan menjunjung bahasa persatuan: Indonesia. Selama masa pendudukan Jepang (1942-1945), nama Batavia diubah lagi menjadi Jakarta. Pada tanggal 17 Agustus 1945 Ir. Soekarno membacakan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia di Jakarta dan Sang Saka Merah Putih untuk pertama kalinya dikibarkan. Kedaulatan Indonesia secara resmi diakui pada tahun 1949. Pada saat itu juga Indonesia menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pada tahun 1966, Jakarta memperoleh nama resmi Ibukota Republik Indonesia. Hal ini mendorong laju pembangunan gedung-gedung perkantoran pemerintah dan kedutaan negara sahabat. Perkembangan yang cepat memerlukan sebuah rencana induk untuk mengatur pertumbuhan kota Jakarta. Sejak tahun 1966, Jakarta berkembang dengan mantap menjadi sebuah metropolitan modern.

Kekayaan budaya berikut pertumbuhannya yang dinamis merupakan sumbangan penting bagi Jakarta menjadi salah satu metropolitan terkemuka pada abad ke-21.

Nama Jakarta mengalami perubahan beberapa kali sampai akhirnya bernama Jakarta. *Pertama*, abad ke-14 bernama Sunda Kelapa sebagai Pelabuhan Kerajaan Pajajaran. *Kedua*, 22 Juni 1527 oleh Fatahillah, diganti nama menjadi Jayakarta (tanggal tersebut ditetapkan sebagai hari jadi Kota Jakarta keputusan DPR kota se-

mentara No. 6/D/K/1956). *Ketiga*, 4 Maret 1621 oleh Belanda untuk pertama kali bentuk pemerintah kota bernama Stad Batavia. *Keempat*, 1 April 1905 berubah nama menjadi “*Gemeente Batavia*”. *Kelima*, 8 Januari 1935 berubah nama menjadi *Stad Gemeente Batavia*. *Keenam*, 8 Agustus 1942 oleh Jepang diubah namanya menjadi Jakarta Toko Betsu Shi. *Ketujuh*, September 1945 pemerintah Kota Jakarta diberi nama pemerintah Nasional Kota Jakarta. *Kedelapan*, 20 Februari 1950 dalam masa pemerintahan. Pre Federal berubah nama menjadi *Stad Gemeente Batavia*. *Kesembilan*, 24 Maret 1950 diganti menjadi Kota Praja Jakarta. *Kesepuluh*, 18 Januari 1958 kedudukan Jakarta sebagai Daerah Swatantra dinamakan Kota Praja Djakarta Raya. *Kesebelas*, tahun 1961 dengan PP No. 2 Tahun 1961 jo. UU No. 2 PNPS 1961 dibentuk pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. *Kedua belas*, 31 Agustus 1964 dengan UU No. 10 Tahun 1964 dinyatakan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta. *Ketiga belas*, tahun 1999, melalui Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, sebutan pemerintah daerah berubah menjadi pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dengan otonominya tetap berada di tingkat provinsi dan bukan pada wilayah kota, selain itu wilayah dki Jakarta dibagi menjadi 6 (5 wilayah kotamadya dan satu kabupaten administratif Kepulauan Seribu).¹¹⁶

● Makna Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Provinsi DKI Jakarta) sebagai satu-an pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk itulah, pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744). UU ini mengatur kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara. Aturan sebagai daerah otonom tingkat provinsi dan lain sebagainya tetap terikat pada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Konsekuensi dari status khusus itu menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Jakarta memiliki otonomi khusus dalam bentuk otonomi tunggal (*single otonomy*). Berbeda dengan provinsi lainnya, di Provinsi DKI Jakarta tidak terdapat rangkap daerah administrasi dengan daerah otonom, dan di bawah daerah otonom provinsi tidak terdapat *enclave* wilayah administrasi ataupun bentuk otonom lainnya.

¹¹⁶ “Otonomi Daerah DKI Jakarta”, <http://arsenal7sejati.blogspot.co.id/2013/12/otonomi-daerah-dki-jakarta.html>, diakses 12 Desember 2016.

Perubahan politik desentralisasi setelah UU Pemda 1999 dan ditetapkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Negara Republik Indonesia Jakarta, telah mengubah susunan pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan (*split model*). Konsekuensi dari kedua asas yang dianut adalah likuidasi dan integrasi instansi-instansi vertikal atau perangkat wilayah ke dalam unit-unit organisasi otonom.

Kedudukan sebagai daerah otonomi khusus, selain memberi peluang bentuk otonomi yang asimetris dan seharusnya juga diikuti dengan pemberian urusan pemerintahan yang juga asimetris dengan provinsi lainnya.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007, beberapa hal yang menjadi pengkhususan bagi Provinsi DKI Jakarta, sebagai berikut:

1. Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.
3. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.
4. Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi.
5. Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.
6. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur mempunyai hak protokol, termasuk mendampingi presiden dalam acara kenegaraan.
7. Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai ibukota negara ditetapkan bersama antara pemerintah dan DPR dalam APBN berdasarkan usulan pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

● Sistem Pemerintahan Daerah DKI Jakarta

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai daerah otonom berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen. Untuk itulah pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun

2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744). UU yang terdiri dari 40 Pasal ini mengatur kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai ibukota negara. Aturan sebagai daerah otonom tingkat provinsi dan lain sebagainya tetap terikat pada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.

Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi. Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipimpin oleh satu orang gubernur dibantu oleh satu orang wakil gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang harus memperoleh suara lebih dari 50 persen suara sah.

Perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, Kota Administrasi/Kabupaten Administrasi, kecamatan, dan kelurahan. Dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah DKI Jakarta dapat mengusulkan kepada pemerintah penambahan jumlah dinas, lembaga teknis provinsi serta dinas, dan/atau lembaga teknis daerah baru sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan anggaran keuangan daerah.

Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah dan Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta yang diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dibantu oleh sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang deputi gubernur sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur.

3. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta, baik secara historis maupun yuridis memiliki legitimasi yang kuat sebagai daerah istimewa. Keistimewaan tersebut tecermin baik dari sudut historis maupun yuridis. Secara historis: *pertama*, status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil penguasa Yogyakarta, yakni Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, dan bukan pemberian dari entitas politik nasional. *Kedua*, Yogyakarta memberikan ruang wilayah dan penduduk yang konkret bagi Indonesia awal. *Ketiga*, Yogyakarta menjadi kekuatan penyelamat ketika Indonesia

berada dalam situasi krisis untuk mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Adapun secara yuridis, yaitu: *pertama*, adanya konsistensi pada level yuridis yang mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. *Kedua*, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan sebuah daerah, tidak diikuti oleh pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah.

Keistimewaan DIY juga tecermin dalam mekanisme pengisian jabatan gubernur kepada daerah dan wakil gubernur, dengan sistem pengangkatan/penetapan Sri Sultan dan Sri Pakualam secara langsung oleh presiden. Secara konstitusional sistem penetapan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam, sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidaklah bertentangan dengan konstitusi (*inkonstitusional*) selama penetapan tersebut memperoleh legitimasi dari masyarakat (masyarakat menghendakinya).

Berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta **Hotman Siahaan** berpendapat:

Keistimewaan Yogyakarta tidak patut dipertanyakan lagi. pemerintah pusat juga tidak sepatutnya menyebut Keraton Yogyakarta sebagai bagian dari monarki. "Mereka yang mempertanyakan keistimewaan Yogyakarta tidak mengerti sejarah dan sumbangsih Yogyakarta. Sistem pemerintahan di Provinsi DIY bersifat monarki jelas salah alamat. Istilah monarki dalam konteks DIY hanyalah simbolisasi kultural Jawa, bukan monarki politik. Pemerintahan DIY menerapkan semua prinsip demokrasi dan administrasinya seperti halnya provinsi lain. Karena itu, tidak tepat jika presiden tidak segera mengesahkan keistimewaan Yogyakarta."¹¹⁷

Sementara mengenai konteks keistimewaan **Joko Suryo** menyatakan:

Mengenai konteks keistimewaan pada masa kemerdekaan, jelas tercantum dalam Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan HB IX dan Paku Alam (PA) VIII. Amanat itu menyatakan penggabungan diri Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman ke dalam NKRI dengan status daerah istimewa yang memiliki kekuasaan penuh untuk mengatur wilayahnya. Amanat itu dijawab Presiden Soekarno dengan menyerahkan Piagam Kedu-dukan kepada HB IX dan PA VIII sebagai tanda persetujuannya pada 6 September 1945 (tertanggal 19 Agustus 1945). Hal itu juga tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, sebelum perubahan, yang menyatakan, negara menghormati daerah yang memiliki status istimewa.¹¹⁸

Selanjutnya, **Joko Suryo** menilai, bahwa:

Dari sudut historis, sosiologis, dan politis, pemerintahan di bawah kepemimpinan sultan adalah sistem yang paling tepat bagi Yogyakarta, hal ini dengan suatu pertimbangan logis bahwa pemerintahan sultan menciptakan stabilitas bagi masyarakat Yogyakarta. Kalau sistem itu diganti, justru bisa menyebabkan instabilitas.¹¹⁹

¹¹⁷ <http://indonesia-liek.blogspot.com/keistimewaan-yogyakarta-sejarah.html>. Diakses Senin 29 November 2010.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

Hal senada juga dinyatakan oleh Ketua Senat Akademik UGM Sutaryo yang mengatakan, bahwa tak bisa dimungkiri, roh keistimewaan DIY adalah kepemimpinan sultan sebagai kepala daerah. Tanpa itu, keistimewaan tidak ada maknanya.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa keistimewaan dari DIY adalah harga mati, dan begitu pun kedudukan Sri Sultan dan Sri Paku Alam adalah *roh* dan konsekuensi logis dari substansi keistimewaan itu sendiri.

Dalam konteks pemerintahan, pembahasan tentang Keistimewaan Yogyakarta, semata-mata tidak sekadar menyangkut pengisian jabatan gubernur kepala daerah, tetapi menyangkut substansi dari keistimewaan itu sendiri. Hal ini sebagaimana tertuang dalam usulan RUUK DIY. Tetapi substansi yang menjadi perdebatan adalah mengenai mekanisme pengisian jabatan Gubernur kepala daerah yang menentukan, bahwa gubernur dan wakil gubernur DIY dipilih oleh DPRD atas persetujuan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam. Lalu bagaimana dengan kedudukan Sri Sultan dan Sri Paku Alam? Dalam kondisi demikian kedudukan Sri Sultan dan Sri Paku Alam adalah sebagai gubernur dan wakil gubernur utama. Jadi, dalam draf ini menempatkan posisi Sri Sultan dan Sri Paku Alam lebih tinggi daripada gubernur dan wakil gubernur. Meski kedudukannya lebih tinggi, tetapi dalam pemerintahan pada dasarnya keberadaan mereka tidak lebih dari sekadar simbolis kenegaraan, dan tidak memerankan diri secara aktif dalam permasalahan lalu lintas pemerintahan. Hal ini yang menjadi permasalahan dari sudut histories maupun yuridis.

a. Makna Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

● Keistimewaan DIY dari Sudut Historis

Dari sudut historis **Daerah Istimewa Yogyakarta** (DIY) adalah provinsi ter-tua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur, yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia. Provinsi ini juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus.¹²⁰ Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY, memiliki status sebagai “kerajaan vasal/negara bagian/*dependent state*” dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC, Hindia Perancis (Republik Bataav Belanda-Perancis), India Timur/EIC (Kerajaan Inggris), Hindia Belanda (Kerajaan Nederland), dan terakhir Tentara Angkatan Darat XVI Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Landschappen* dan oleh Jepang disebut dengan *Koti/Kooti*. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah [negaranya] sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan tentunya. Status ini pula yang kemudian juga diakui dan diberi payung hukum oleh Bapak Pendiri Bangsa Indonesia

¹²⁰ Titik Triwuan Tutik, “Analisis Hukum Tata Negara, Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”, artikel dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Tahun ke-41 No. 1, Januari 2011, h. 75.

Soekarno yang duduk dalam BPUPKI dan PPKI sebagai sebuah daerah bukan lagi sebagai sebuah negara.¹²¹

Berdasarkan alasan tersebut, maka Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah survivalitas Indonesia sebagai suatu bangsa dan negara. Kekhasan ini tidak dimiliki daerah lainnya, terutama dalam kaitannya dengan kelangsungan hidup Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan itu menyangkut bukan saja kontribusi DIY dalam mendirikan dan menjaga eksistensi NKRI, tapi juga secara simbolik dan aktual dalam mengisi visi keindonesiaan secara lebih konkret.

Penelaahan atas sejarah Yogyakarta dan Indonesia menunjukkan: *pertama*, status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil penguasa Yogyakarta, yakni Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, dan bukan pemberian dari entitas politik nasional. Pilihan politik ini memiliki akar panjang yang melekat pada sejarah perjuangan rakyat Yogyakarta. Pelacakan secara diakronik yang dilakukan Djoko Suryo (2007)¹²² menunjukkan, bahwa semangat perjuangan (*fighting spirit*) para pendiri kerajaan merupakan fondasi dari terbentuknya semangat juang kolektif (*collective fighting spirit*) dan heroisme patriotisme (*heroism and patriotism spirit*) masyarakat Yogyakarta dalam sejarah perjuangan bangsa.¹²³ Hal-hal di atas telah menjadikan rakyat Yogyakarta sebagai aktor kolektif (*collective historical actors*) penggerak perlawanan terhadap kekuasaan Belanda dan revolusi kemerdekaan.

Setelah proklamasi 17 Agustus 1945, raja dari Kesultanan dan Paku Alaman Yogyakarta secara terpisah tetapi dengan format dan isi yang sama melalui maklumat tanggal 5 September 1945 menyatakan integrasinya ke dalam Republik Indonesia dengan memilih status keistimewaan. Hal ini penting dipahami karena dari sisi keorganisasian keduanya memiliki struktur yang lengkap dan lebih siap untuk menjadi sebuah negara merdeka.¹²⁴ Maklumat (Amanat) Sri Paduka Inggeng Sinuwun Kangjeng Sultan dan Sri Paduka Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam, secara tegas menyatakan, bahwa:

1. Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dan Negeri Paku-Alaman, adalah daerah istimewa dari negara Republik Indonesia.
2. Sebagai kepala daerah, Sri Sultan dan Sri Paku Alam memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dan Negeri Paku-Alaman, selain itu

¹²¹ Syafoedin Bahar *et al.*, ed (1993). *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 29 Mei 1945-19 Agustus 1945. Edisi Kedua*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.

¹²² Status keistimewaan Yogyakarta dimulai pasca-Perang Jawa (1825-1830) di mana Kesultanan Yogyakarta dan Kesunanan Surakarta ditetapkan sebagai *Vorstenlanden* atau "*Daerah Praja Kejawaen*". Lihat Djoko Suryo, "*Keistimewaan Sosial-Budaya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: Lampau, Kini dan Mendatang*", *Makalah*, FGD Wacana Keistimewaan Yogyakarta dalam Kaca Mata Desentralisasi dan Good Governance, Yogyakarta, 6 Februari 2007. Lacak lebih jauh dalam Vincent Houben, 2002, *Keraton dan Kompeni: Surakarta dan Yogyakarta 1830-1870*, Yogyakarta: Bentang Budaya.

¹²³ Lihat Wibatsu, t.th., *Prajurit Kraton Yogyakarta*, Yayasan Mandra Giri Mataram.

¹²⁴ Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2007, *Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) FISIPOL UGM Dengan Partnership For Governance Reform Indonesia 2007, h. 8.

- juga meliputi segala urusan pemerintahan dan kekuasaan-kekuasaan lainnya.
3. Perhubungan antara Negari Ngajogjakarta Hadiningrat dan Paku-Alaman dengan Pemerintahan Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan bertanggung jawab atas negari langsung kepada presiden¹²⁵

Satu hal yang perlu diketahui, bahwa keputusan politik di atas diambil di tengah-tengah tawaran penguasa Belanda memberikan kekuasaan atas seluruh Jawa bagi HB IX yang ditolak beliau.¹²⁶ Hal ini tentunya menunjukkan kearifan Sri Sultan dan Sri Paku Alam sebagai seorang negarawan sejati yang jauh dari sifat ambisi politik.

Dari sudut kesultanan dan pakualaman, penolakan di atas, boleh jadi tidak sepenuhnya bersifat altruistik bagi kepentingan penegakan Indonesia merdeka. Keputusan di atas juga, seperti disampaikan **Ichlasul Amal**,¹²⁷ boleh jadi lebih menggambarkan pilihan keduanya sebagai tokoh pergerakan nasional, bukan sebagai penguasa kesultanan dan pakualaman. Tetapi dari sudut masyarakat Yogyakarta, fakta bahwa semangat juang dalam mempertahankan hidup (*survival spirit*) dan kelangsung (*sustainability spirit*) dari Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara adalah realitas sejarah yang telah diterima luas. Karenanya, pilihan Sultan HB IX dan PA VIII di atas tetap harus dibaca sebagai bentuk penghormatan dari penguasa dan rakyat Yogyakarta atas Indonesia dengan implikasi yang luar biasa bagi eksistensi Indonesia. Karenanya, dari sudut pandang pemerintah nasional, penetapan pemerintah RI yang mengakui keistimewaan Yogyakarta melalui UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta harus dibaca lebih sebagai penghormatan terhadap ketulusan dan komitmen Yogyakarta berintegrasi dengan Indonesia ketimbang pemberian keistimewaan oleh otoritas politik nasional. Saling menghargai secara timbal balik inilah yang menjadi pembeda penting posisi kesejahteraan Yogyakarta dalam kaitannya dengan NKRI yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah lain, termasuk bentuk-bentuk Kesultanan dan kerajaan yang ada di berbagai daerah pada masa awal kemerdekaan Indonesia.

Kedua, Yogyakarta memberikan ruang wilayah dan penduduk yang konkret bagi Indonesia awal. Pengakuan kedua raja atas kedaulatan Indonesia di wilayah kekuasaannya telah mengisi ruang kosong dan rakyat sebagai dua unsur kunci suatu negara yang bernama Republik Indonesia. Proklamasi 17 Agustus 1945, tidak secara otomatis memberikan ruang dan rakyat yang konkret bagi Indonesia merdeka. Penundukan diri pada kedaulatan otoritas NKRI yang dipilih kedua kerajaanlah yang memberikan makna konkret bagi pernyataan kemerdekaan oleh Bung Karno dan Bung Hatta.

¹²⁵ **Sujanto**, 1988, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, h. 297-298.

¹²⁶ Berulang kali Belanda mengirim utusan menemui HB IX untuk kepentingan ini. Tercatat misalnya, Residen E. M. Stok, Berkhuis, Kol. van Langen, Prof. Husein Jayaningrat dan Sultan Hamid yang dijadikan utusan. Tetapi tidak satu pun yang dapat bertemu langsung dengan Sultan HB IX yang selalu mengutus salah seorang saudaranya, Pangeran Prabuningrat, Pangeran Mudaningrat atau Pangeran Bintara untuk menemui para utusan. Alasan yang selalu disampaikan adalah kesehatan beliau yang tidak mengizinkan.

¹²⁷ **Ichlasul Amal** dalam **Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM**, *Loc. cit.*

Secara teoretik, unsur berdirinya negara adalah rakyat atau penduduk, wilayah, pemerintah, dan kedaulatan (Rodee *et al.*, 1976). Setelah proklamasi dideklarasikan, lingkup wilayah dan rakyat yang masuk dalam Republik Indonesia masih kabur. Pengumuman lingkup wilayah dan rakyat yang disepakati oleh BPUPKI pada sidang tanggal 19 Agustus 1945 adalah lebih pada klaim normatif daripada kondisi faktual. Melalui Maklumat tanggal 5 September 1945 Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII, menjadikan unsur-unsur terbentuknya negara menjadi kongkret dan lengkap. Dengan maklumat ini, wilayah dan rakyat yang berada di kedua kerajaan tersebut secara otomatis menjadi wilayah dan rakyat dari RI yang baru dideklarasikan yang memiliki status istimewa pula. Kedua kerajaan ini bahkan ikut menanggung pembiayaan pemerintahan antara tahun 1946 dan 1947.¹²⁸

Lebih dari sekadar memberikan ruang dan rakyat yang konkret bagi Indonesia awal, rakyat Yogyakarta yang menjadi rakyat konkret Indonesia merdeka adalah rakyat yang memiliki kehendak (*will*) untuk hidup sebagai sebuah bangsa. Sejarah perjuangan rakyat Yogyakarta sebagaimana diungkapkan dalam berbagai dokumen dan diperkuat oleh hasil FGD, forum ahli dan forum panel ahli yang dilakukan Tim JIP memastikan hal ini. Realitas sejarah inilah yang menyebabkan Yogyakarta mendapatkan penghormatan sebagai Kota Revolusi dan Kota Perjuangan antara tahun 1945-1949.¹²⁹

Ketiga, Yogyakarta menjadi kekuatan penyelamat ketika Indonesia berada dalam situasi krisis untuk mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Dijadikannya DIY sebagai ibukota negara ketika Jakarta tidak dapat dipertahankan sebagai ibukota negara sebagai akibat agresi militer Belanda ke-1 tahun 1948 dan fakta bahwa Yogyakarta menjadi satu dari tiga daerah yang tetap menjadi NKRI ketika daerah lain terpecah menjadi Republik Indonesia Serikat sudah menjadi pemahaman umum. Demikian pula fakta bahwa peristiwa Serangan Umum 1 Maret 1949 yang menyebabkan eksistensi RI tetap diakui dunia internasional setelah sebelumnya dikabarkan dikuasai Belanda mengambil tempat di Yogyakarta dengan Sultan HB IX sebagai figur kunci.¹³⁰

Tetapi peran yang sama penting yang jarang diperbincangkan adalah peran mempersatu DIY bagi Indonesia. Pada tingkat simbolik, peran tersebut dijalankan melalui pematahan mitos ketidakmungkinan penyatuan entitas politik yang berseberangan akibat politik *divide at empera* yang diterapkan penjajah Belanda yang telah dimulai sejak periode singkat kolonialisme Inggris di bawah Raffles¹³¹ yang memunculkan

¹²⁸ Josef Riwu Kaho, *Masukan* disampaikan dalam forum Panel Ahli, 11 Mei 2007.

¹²⁹ Djoko Suryo, *Op. cit.*

¹³⁰ SESKOAD, 1989, "Serangan UMUM 1 Maret 1949 di Yogyakarta, Latar Belakang dan Pengaruhnya", Jakarta: Seskoad 1989 Bandingkan dengan Tatag Chidmad, Sri Endang Sumiyati dan Budi Hartono, 2001, "Pelurusan Sejarah Serangan Oemoem 1 Maret 1949", Media Presindo 2001.

¹³¹ Terbelahnya Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dimulai pada era Raffles. Hal ini disampaikan P.J. Suwarno dalam diskusi Pemetaan Pemikiran, 14 Maret 2007. Lihat juga P.J. Suwarno, 2007, "Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Makalah* dipresentasikan pada diskusi mengenai Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan Universitas Atmadjaya, Yogyakarta, 2 Juni 2007; P.

dua entitas politik di Yogyakarta, yakni kesultanan dan pakualaman. Keputusan politik HB IX dan PA VIII untuk keluar sebagai satu kesatuan politik di bawah NKRI—yang dijadikan dasar oleh Tim JIP dalam merumuskan keduanya sebagai satu kesatuan politik dalam RUU tentang Keistimewaan Yogyakarta ini—memberikan pesan simbolik yang sangat kuat bahwa Indonesia yang bersatu adalah mungkin. Hal ini memiliki dua fungsi, yakni mematahkan mitos kedigdayaan politik pecah-belah kolonial dan memberikan optimisme kepada wilayah lainnya tentang keabsahan gagasan dan praktik persatuan Indonesia. Hal ini, menopang eksistensi Indonesia berikutnya. *Keempat*, pada tingkat yang lebih konkret, fungsi pemersatu atau perekat bangsa DIY dilakukan pasca-kemerdekaan. Melalui pendirian Universitas Gadjah Mada (UGM), nasionalisme dan identitas keindonesiaan dilahirkan, dipelihara, dimekarkan hingga menemukan bentuk jadinya. UGM yang didirikan pada 19 Desember 1949 bukan semata-mata pusat pendidikan tinggi, tapi menjalankan fungsi sebagai *locus* dan titik temu anak bangsa dari penjuru Indonesia sehingga ia menjadi miniatur Indonesia. Di Yogyakarta sekat-sekat kedaerahan dikikis dan dibangun ide tentang keindonesiaan secara lebih luas. Dari Yogyakarta, keindonesiaan merambah pasti ke berbagai daerah. Eksistensi UGM tidak mungkin terwujud apabila tidak ada visi tentang keindonesiaan dan kebesaran jiwa dari penguasa Yogyakarta kala itu, yakni Hamengku Buwono IX.

Visi keindonesiaan Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang diikuti oleh kesediaannya memfasilitasi kehadiran UGM, juga dapat dibaca sebagai pengorbanan Sri Sultan HB IX. Hal ini bukan saja tecermin dari kerelaan beliau menyediakan bagian sakral di Keraton yaitu *Siti Hinggil* dan *Pagelaran* menjadi salah satu bangunan awal UGM termasuk beberapa ruangan di Keraton; juga tidak terbatas pada kesediaan Sultan HB IX memberikan tanahnya di daerah Bulaksumur sebagai pusat dan tempat berdirinya UGM hingga saat sekarang; ataupun pada keteguhan beliau mempertahankan keberadaan UGM di Yogyakarta setelah Ibukota Negara dikembalikan ke Jakarta¹³². Tetapi juga pada perubahan perilaku beliau sebagaimana dikisahkan kembali oleh kerabat keraton.¹³³

Peran strategis kesultanan sebagai kekuatan pemersatu disempurnakan oleh peran yang sama yang dijalankan masyarakat Yogyakarta.¹³⁴ Sejak awal, warga Yogya-

J. Suwarno, 1994, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, Kanisius, Yogyakarta.

¹³² Interpretasi pada bagian di atas diilhami presentasi Bambang Purwanto, sejarawan dari UGM yang disampaikan dalam forum diskusi Pemetaan Pemikiran Tim JIP dengan para ahli untuk mendapatkan input bagi penyusunan naskah akademik, 14 Maret 2007.

¹³³ Pada saat Sultan HB IX merelakan *Siti Hinggil* dan *Pagelaran* dan ruang-ruang lainnya sebagai lokasi awal UGM, Sultan harus berjalan memutar untuk masuk ke dalam rumahnya agar tidak melewati *Siti Hinggil* dan *Pagelaran*. Kedua ruangan ini berada di posisi paling depan kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Informasi ini berdasarkan penuturan GBPH Prabukusumo, adik Sultan HB X, pada panel Forum Ahli untuk pemetaan pemikiran, 14 Maret 2007 di Hotel Jayakarta.

¹³⁴ Bagian ini diilhami oleh pertanyaan P.M. Laksono, Tadjuddin Nur Effendi, dan sejumlah aktivis NGO tentang tempat rakyat dalam keistimewaan Yogyakarta yang disampaikan dalam forum Pemetaan Pemikiran dan Forum Panel Ahli yang diselenggarakan JIP Fisipol UGM.

karta telah berfungsi sebagai “induk semang” bagi para mahasiswa dan aktivis pergerakan dari berbagai daerah. Peran masyarakat ini sedemikian strategisnya terutama dalam mengintegrasikan warga dari berbagai daerah di Indonesia ke dalam satu kesatuan identitas dan pemahaman baru dengan keindonesiaan sebagai titik simpulnya. Lewat masyarakat Yogya, kesadaran mengenai dan keharusan untuk hidup dalam kebinekaan Indonesia terbentuk di antara para mahasiswa dan aktivis pergerakan nasional dari berbagai daerah.

Fakta-fakta sejarah di atas membuktikan bahwa sejarah DIY adalah sejarah yang diabdikan untuk menjamin eksistensi dan keberlangsungan Indonesia, sejarah yang diabdikan untuk merawat keindonesiaan.

● Analisis Yuridis Keistimewaan DIY

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian di atas, bahwa berbeda dengan NAD dan Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta sejak perubahan UUD 1945 (sejak berlakunya Pasal 18B ayat (1) UUD 1945) **belum** memiliki UU yang mengatur ketentuan khusus sebagaimana NAD dan Papua. Meski demikian, substansi keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta “secara tradisional” dapat dilihat dalam ketentuan, antara lain: (1) kontrak politik antara Nagari Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno sebagaimana dituangkan dalam Pidato Penobatan HB IX, 18 Maret 1940; (2) Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX & Sri Paduka Pakualam VIII tanggal 19 Agustus 1945; (3) Amanat 5 September 1945; Amanat 30 Oktober 1945; (4) Amanat Proklamasi Kemerdekaan NKRI-DIY, 30 Mei 1949; dan (5) Amanat Takhta untuk Rakyat, 1986. Di pihak lain secara yuridis formal, kedudukan DIY telah diakui dalam UUD 1945 sebelum amendemen melalui Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dan ditegaskan kembali dalam Pasal 8b ayat (1) dan (2) UUD NKRI 1945 setelah amendmen.

Namun secara khusus keistimewaan DIY diatur tersendiri dalam Pasal 2 UU No. 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah dengan UU No. 19/1950; selain itu juga UU No. 22/1948, UU No. 1/1957, UU No. 18/1965; dan saat ini, keistimewaan tersebut juga diatur dalam Pasal 226 ayat (2) UU No. 32/2004 yang merujuk pada Pasal 122 UU No 22/1999 (berikut penjelasannya) yang juga merujuk pada Pasal 91 sub b UU No. 5/1974.

Berdasarkan dasar-dasar hukum tersebut, jelaslah bahwa secara genealogis predikat keistimewaan Yogyakarta di tataran *defacto* dan yuridis formal, dapat dirujuk pada beberapa aturan hukum tersebut, selain juga amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam. Kedua amanat tersebut dapat dipreskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta, dalam ranah yuridis formal, telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih generik, keistimewaan Yogyakarta memiliki akar yang kuat dalam konstitusi. Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

menegaskan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Penegasan yang lebih gamblang lagi dapat kita telusuri dalam Konstitusi RIS Tahun 1949¹³⁵ dan UUDS Tahun 1950.¹³⁶

Seperti telah dinyatakan di depan, bahwa pada tingkat yang lebih operasional, keistimewaan Yogyakarta diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (BN 1950 No. 48). Hanya saja, dalam UU ini tidak diatur secara jelas dan menyeluruh substansi dan ragam urusan yang secara spesifik merefleksikan keistimewaan Yogyakarta.¹³⁷ Tiga belas urusan yang ditetapkan melalui UU No. 3 Tahun 1950 setara dengan urusan yang dimiliki daerah lain sesuai dengan Pasal 23 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.¹³⁸

Dibandingkan dengan daerah-daerah lain, UU ini mewajibkan Yogyakarta tetap harus menjalankan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah ditetapkan sebelum pembentukan UU No. 3 Tahun 1950. Selain itu, juga di-

¹³⁵ Bagian III tentang Daerah Swapraja, Pasal 64 Konstitusi RIS 1949 menegaskan pengakuan atas swapraja yang sudah ada. Sementara Pasal 65 menegaskan, “*(M)engatur kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah-daerah bagian dan daerah-daerah swapraja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu, kedudukan istimewa swapraja akan diperhatikan dan bahwa tiada satu pun dari daerah-daerah swapraja yang sudah ada dapat dihapus atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang Federasi yang dinyatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah Bagian yang bersangkutan.*”

¹³⁶ Sementara UUDS 1950 memberikan pengaturan yang lebih detail dalam Bab IV tentang pemerintah Daerah dan Daerah-daerah Swapraja yang meliputi 6 ayat yang disebarkan dalam 2 Pasal, yakni Pasal 131 dan 132. Pasal 132 ayat (2) menegaskan, “*Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapus atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah.*”

¹³⁷ UU 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah singkat (hanya 7 Pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi). UU tersebut hanya mengatur wilayah dan ibukota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. UU 19/1950 sendiri adalah perubahan dari UU 3/1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi DIY. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam UU pembentukan karena telah diatur dalam UU 22/1948. Dalam UU 3/1950 disebutkan secara tegas Yogyakarta adalah sebuah Daerah Istimewa setingkat Provinsi B U K A N sebuah provinsi. Walaupun nomenklaturnya mirip, namun saat itu mengandung konsekuensi hukum dan politik yang amat berbeda terutama dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerahnya (lihat UU 22/1948 di atas). Walau begitu DIY bukan pula sebuah monarki konstitusional.

¹³⁸ Catatan yang disampaikan oleh Josef Riwu Kaho dalam Forum Panel Ahli, 11 Mei 2007 menegaskan, UU No. 22 Tahun 1948 tidak mengenal urusan pangkal karena menggunakan ajaran rumah tangga materiel (*materiele hoishouding begrip*). Urusan pangkal hanya dikenal dalam ajaran rumah tangga formal (*formale huishouding begrip*) yang baru digunakan dalam UU No. 1 Tahun 1957 dengan prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya. Urusan-urusan yang diberikan kepada DIY dalam UU ini meliputi urusan umum; urusan pemerintahan umum; urusan agraria; urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung; urusan pertanian dan perikanan; urusan kehewanian; urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi; urusan perburuhan dan sosial; urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya; urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan; dan urusan perusahaan.

sebutkan bahwa pemerintah Yogyakarta harus memikul semua utang piutang yang terjadi sebelum pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹³⁹ Lima bulan setelah ditetapkan, pemerintah melakukan perubahan atas UU No. 3 Tahun 1950, melalui UU No. 19 Tahun 1950 (BN 1950 No. 48) yang ditetapkan pada tanggal 14 Agustus 1950.¹⁴⁰ Perubahan dilakukan pada Pasal 4 ayat (1) mengenai urusan yang wajib dilaksanakan yang diekspansi menjadi 15 urusan disertai sejumlah perubahan nomenklatur.¹⁴¹

Berbagai produk hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia pasca UU No 22/1948, yaitu: UU No. 1 Tahun 1957, Perpres 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Perpres 5 Tahun 1960 (disempurnakan), UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tetap memberikan pengakuan kuat mengenai status keistimewaan Yogyakarta, walaupun secara format pengaturan pemerintahan daerahnya sama dengan daerah-daerah lain.

Dalam UU No. 1/1957, keberadaan daerah-daerah yang bersifat istimewa mempunyai posisi yang kuat. Pengakuan atas daerah-daerah yang bersifat istimewa dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3). Dalam Pasal 1 ayat (1) ditegaskan, “(Y) ang dimaksud dengan daerah dalam undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga “Daerah Swatantra” dan “Daerah Istimewa”. Meskipun Pasal dan ayat-ayat ini tidak secara spesifik menyebutkan nama daerah-daerah yang menyandang status istimewa, kesimpulan sederhana yang bisa diambil dari pengaturan di atas adalah bahwa posisi Yogyakarta sebagai sebuah daerah istimewa tetap berlaku sesuai UU No. 3 Tahun 1950. UU ini bahkan secara spesifik mengatur status kepala daerah istimewa sebagaimana tergambar dalam Pasal 25 dan Pasal 27 tentang Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, Pasal 29 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, Pasal 30 tentang Sumpah/Janji Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, dan Pasal 73 ayat (1) Peraturan Peralihan. Pasal-Pasal tersebut, merupakan dasar yuridis penting yang dapat dirujuk dalam mengatur substansi keistimewaan. Berdasarkan pemahaman di atas, Soejanto (1988: 37-39) memerinci substansi keistimewaan dari daerah-daerah yang menyandang status keistimewaan, termasuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

1. Berlainan dengan kepala daerah biasa, Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh pemerintah pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada

¹³⁹ The Liang Gie (1993) dalam **Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM**, 2007, *Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) FISIPOL UGM *dengan Partnership For Governance Reform Indonesia* 2007

¹⁴⁰ UU No. 19 Tahun 1950 diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan PP No. 31 Tahun 1950 (BN 1950 No. 58).

¹⁴¹ 15 urusan yang diserahkan pada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui UU No. 19 Tahun 1950 meliputi: urusan umum; urusan pemerintahan umum; urusan agraria; urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung; urusan pertanian, perikanan dan koperasi; urusan kehewan; urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian; urusan perburuhan; urusan sosial; urusan pembagian (distribusi); urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan; urusan lalu lintas dan angkutan bermotor; dan urusan perusahaan.

masa sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah tersebut.

2. Oleh karena itu, Kepala Daerah Istimewa tidak dapat ditumbangkan oleh DPRD.
3. Mengenai gaji dan segala penghasilan yang sah yang melekat pada jabatan Kepala Daerah Istimewa tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat, bukan oleh daerah itu sendiri.

Peneguhan secara legal formal keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa tidak melemah seiring dengan terjadinya perubahan politik di aras nasional. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengembalikan kedudukan UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi di Indonesia, tetap memberikan ruang pengakuan yang luas bagi keistimewaan suatu daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Penpres No 6 Tahun 1959 (disempurnakan), khususnya dalam Pasal 3, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 ayat (1), yang substansinya sama dengan UU 1/1957. UU No. 18 Tahun 1965 yang dihasilkan kembali mempertegas pengakuan atas keberadaan daerah-daerah yang sifatnya istimewa sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 88 ayat (1). UU ini bahkan secara spesifik mengatur substansi dari keistimewaan Yogyakarta sebagaimana dapat dirujuk dalam Pasal 88 ayat (2), sebagai berikut:

- (a) Sifat istimewa sesuatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.
- (b) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).

Penelusuran kembali berbagai regulasi yang menyangkut pemerintah daerah di atas menegaskan, hingga tahun 1965, status keistimewaan suatu daerah, dan secara lebih spesifik substansi keistimewaan diletakkan pada kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menjabat pada waktu itu. Hal-hal di luarnya yang terkait dengan jalannya roda pemerintahan secara umum tidak diatur secara khusus. Dengan kata lain, selain daripada kedudukan khusus kepala daerah, pengaturan selebihnya mengenai daerah yang menyandang status istimewa tidak berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Hal inilah yang membawa kami pada kesimpulan adanya kekaburan makna keistimewaan Yogyakarta yang perlu mendapat pengaturan sekarang ini.

Pola yang sama terus berlanjut pada periode politik baru yang sama sekali berbeda. UU No 5 Tahun 1974, sekalipun dilahirkan dalam konteks sentralisasi pemerintahan yang sangat kuat, setelah melalui perdebatan yang cukup panjang di DPR,¹⁴²

¹⁴² Perdebatan mengenai status istimewa bagi Yogyakarta dan Aceh muncul karena kuatnya semangat,

tetap mengakui Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Sebagaimana pengaturan sebelumnya, ciri pokok keistimewaan tetap diletakkan pada keunikan posisi kepala daerah dan wakil kepala daerah di mana masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak tunduk pada kaidah-kaidah regulasi yang berlaku bagi daerah-daerah lain (Soejamto, *ibid.*: 87).

Perubahan politik nasional berikutnya yang terjadi setelah turunnya Soeharto tidak mengakhiri pengakuan legal atas keberadaan daerah yang bersifat istimewa. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara literal mempertegas status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh melalui penegasan:

"Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini."

Secara lebih spesifik penjelasan Pasal 122 menegaskan,

"Pengakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini."

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 3 (tiga) unsur. *Pertama*, Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa, sebagaimana diatur UUD 45, Pasal 18 dan Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritorir negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurende-landschappen & volks-gemeenschappen* serta bukti-bukti autentik/fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional & Kebudayaan Indonesia. *Kedua*, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Paku Alaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 & UU No. 3/1950). *Ketiga*, Istimewa dalam hal kepala pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan & Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan & Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertakhtanya).

Undang-undang paling akhir yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, yakni UU Pemda 2004 juga memberi ruang afirmasi bagi predikat keistimewaan se-

penyeragaman. format pengaturan daerah-daerah di Indonesia pada waktu itu. Detail perdebatan dapat dilihat dalam, antara lain, Soejamto, 1988: Bab VI.

jumlah daerah. Hal ini dituangkan dalam Pasal 2 ayat (8), “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*”

Jika dicermati secara seksama, rentang waktu antara tahun 1950 hingga tahun 2004 yang mencakup masa berlaku UU No. 3 Tahun 1950 hingga UU Nomor 32 Tahun 2004, maka dua kesimpulan umum dapat diambil. *Pertama*, adanya konsistensi pada level yuridis yang mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Jika produk perundang-undangan dipahami sebagai buah dari proses politik, maka hal di atas sekaligus menggambarkan adanya pengakuan dan penerimaan politik yang terus berlanjut mengenai status keistimewaan suatu daerah dalam kerangka NKRI. Yogyakarta, termasuk dalam hal ini. *Kedua*, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan sebuah daerah, tidak diikuti oleh pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah. Hal inilah yang pada tataran operasional melahirkan simpul-simpul penafsiran yang bersifat multi-interpretatif dengan segala konsekuensinya. Perkembangan Yogyakarta sejak tahun 1998 yang ditandai oleh ketidakpastian hukum dan politik yang terus berulang, terutama menjelang momentum perubahan kepemimpinan lokal mengungkapkan dengan jelas implikasi yang ditimbulkan oleh keragaman interpretasi sebagai akibat dari kekaburan regulasi. Karena alasan-alasan inilah, kehadiran sebuah undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta yang komprehensif sangat diperlukan guna memberikan jaminan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan di Yogyakarta.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan, bahwa satu hal yang tidak dapat ditawar lagi adalah, bahwa DIY memiliki legitimasi yang kuat sebagai daerah istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan tersebut tidak dapat diganggu gugat baik oleh kekuasaan eksekutif maupun legislatif, karena secara yuridis formal telah diamanatkan dalam konstitusi (UUD 1945) sebagai kekuasaan tertinggi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

b. Mekanisme Penetapan Gubernur DIY Menurut Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945

Merujuk pada beberapa ketentuan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum keistimewaan DIY, maka berkaitan dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah terdapat beberapa aturan yang memberikan landasan.

UU Pemda 1948 merupakan UU kedua yang mengatur tentang UU Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan UU Pemda 1945 yang dari segi materi terlalu sederhana, sehingga dalam pelaksanaannya timbul banyak kesulitan. Dalam UU tersebut diatur susunan dan kedudukan Daerah Istimewa baik dalam diktum maupun penjelasannya. Berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6), bahwa:

Ayat (5)

Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkua-

sa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.

Ayat (6)

Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan pemerintah Daerah.

Selanjutnya Penjelasan umum UU Pemda 1948 sub 29 dan 30, menyatakan:

Tentang dasar pemerintahan di daerah istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan ada di tangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Yang berbeda ialah tentang angkatan kepala daerahnya. Juga yang mengenai angkatan wakil kepala daerah, jikalau ada dua daerah istimewa dibentuk menjadi satu menurut Undang-undang Pokok ini, maka perlulah diadakan wakil kepala daerah dari keturunan raja dari salah satu daerah yang digabungkan tadi. Tingkatan daerah istimewa sama dengan tingkatan daerah biasa. Hasil penyelidikan itu akan menentukan apakah Daerah Istimewa itu masuk tingkat provinsi, kabupaten, atau desa. Djikalau masuk tingkatan kabupaten, maka Daerah Istimewa ini masuk ke dalam lingkungan provinsi biasa.

Ketentuan mengenai pengisian jabatan Gubernur Kepala Daerah Istimewa selanjutnya ditentukan dalam UU No. 1 Tahun 1957 yang menggantikan UU No. 22/1948. Pasal 25 ayat (1), (2), dan (3), menetapkan bahwa:

Ayat (1)

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh:

a. Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I.

Ayat (2)

Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat calon yang diajukan oleh DPRD, seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/memberhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1).

Ayat (3)

Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi ketua serta anggota dan wakil ketua serta anggota Dewan pemerintah Daerah.

Ketentuan mengenai pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur kepala daerah melalui mekanisme penetapan (pengangkatan) ini tetap dipertahankan pada beberapa peraturan tentang pemerintahan daerah, bahkan pada suatu waktu jabatan tersebut tidak terikat oleh waktu (seumur hidup). Peraturan-peraturan tersebut an-

tara lain PenPres No. 6/1959,¹⁴³ UU Pemda 1965,¹⁴⁴ UU Pemda 1970,¹⁴⁵ UU Pemda 1999¹⁴⁶ maupun UU Pemda 2004.¹⁴⁷

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum keistimewaan DIY, khususnya mekanisme pengisian jabatan gubernur pada dasarnya kesemuanya mengikuti mekanisme penetapan (pengangkatan), terkecuali ketentuan dalam UU Pemda 2004 yang tidak secara eksplisit menyatakan tetapi tetap mengisyaratkan sistem penetapan.

Satu prinsip penting dalam rangka otonomi daerah, adalah bahwa melalui pelaksanaan otonomi daerah, peranan kepala daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi.¹⁴⁸

D. PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

1. Kedudukan Pemerintahan Desa

Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, *negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya*

¹⁴³ Pasal 6 ayat (1) dan (2) PenPres No 6/1959, menetapkan: (1) Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh presiden. (2) Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) Pasal ini.

¹⁴⁴ Sifat istimewa suatu daerah berlaku terus hingga dihapuskan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat berlakunya UU ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5). Lihat Pasal 88 ayat (2) sub a dan b UU No. 18/1965

¹⁴⁵ Pada saat berlakunya UU ini: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya. Lihat Pasal 91 sub b UU No 5/1974.

¹⁴⁶ Pengakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai UU ini. Lihat Penjelasan Pasal 122 UU No. 22/1999.

¹⁴⁷ Pasal 226 ayat (1) dan (2) UU No 32/2004, menetapkan bahwa: (1) Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UU tersendiri. (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

¹⁴⁸ Konsiderans penjelasan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif, h. 61.

sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Salah satu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, pakaian, budaya, dan sebagainya. Dan itu pulalah sebabnya, dalam kenyataan terdapat keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah.¹⁴⁹ Kesatuan masyarakat dimaksud adalah, umpamanya *desa* di Jawa dan Madura, *gampong* di Aceh, *huta* di Batak, *nagari* di Minangkabau (Sumatra Barat), *dusun/Marga* di Sumatra Selatan, *suku* di beberapa daerah Kalimantan, dan sebagainya.¹⁵⁰ Selain itu juga, masih dikenal *dukuh* di Jawa, dan *banjar* di Bali serta berbagai kelompok masyarakat di berbagai daerah hidup berdasarkan adat dengan hak-haknya seperti hak ulayat, tetapi dengan satu syarat bahwa kelompok masyarakat hukum adat itu benar-benar ada dan hidup, bukan dipaksa-paksakan ada; bukan dihidup-hidupkan.

Istilah “desa”, menurut **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim** dalam makna Hukum Tata Negara, tidaklah dipakai untuk menunjuk bahwa terdapat keseragaman, atau kesatuan pendapat, bahwa pengertian desa di Jawa dan Madura adalah sama dengan luar Jawa dan Madura. Istilah “desa” dipakai, karena untuk kesatuan masyarakat yang terendah istilah “desa” telah menjadi istilah umum.¹⁵¹

Menurut **Soetardjo Kartohadikoesoemo**, desa adalah suatu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹⁵² Adapun **Hazairin** berpendapat, bahwa:

Desa di Jawa dan Madura, nagari di Minangkabau sebagai masyarakat adat, yaitu masyarakat hukum adat adalah, kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yakni mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.¹⁵³

Kesatuan masyarakat, desa, huta, nagari, marga, ataupun lainnya, pada dasarnya berasaskan pada dua hal yaitu asas teritorial dan asas genealogis. Desa di Jawa dan Madura, berasaskan teritorial, sedangkan kesatuan masyarakat di luar Jawa dan Madura berasaskan genealogis. Perbedaan asas tersebut menurut **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, membawa dampak pada perbedaan kedudukan di antara keduanya:

Pertama, di Jawa kepala desa dipilih oleh warga desa secara langsung, sedangkan di Tapanuli dan Minangkabau Raja Huta dan wali nagari tidak langsung dipilih oleh rakyat, tapi dipilih oleh sekelompok orang sebagai tetua dalam kesatuan masyarakat tersebut; Kedua, hubungan antarwarga desa, antara warga desa dengan pimpinan desa; Ketiga, status so-

¹⁴⁹ **Titik Triwulan Tutik**, *Op. cit.*

¹⁵⁰ **B. Ter Haar** dalam **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, 1983, *Pengantar Tata Negara ...*, *Op. cit.*, h. 285.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*, h. 287.

¹⁵³ *Ibid.*

sial-ekonomi kepala desa. Adanya tanah bengkok bagi kepala desa di Jawa dan Madura, dapat dianggap sebagai suatu segi ekonomis, sedangkan segi social Kepala desa adalah kedudukan terhormat di desa. Di luar Jawa, Raja Huta di Tap. anuli dan wali nagari di Minangkabau, kedudukannya semata-mata kehormatan saja. sama sekali tidak ada unsur ekonomis.¹⁵⁴

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UU Desa 1979) Pasal 1 huruf a, menyatakan yang dimaksud dengan desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Adapun **UU Pemda 1999** (Pasal 1 huruf o) maupun **UU Pemda 2004** (Pasal 1 angka 12) memberikan definisi yang sama mengenai “desa”, yaitu:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa menurut UU Pemda 1999 maupun UU Pemda 2004 yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

UU Pemda 2004 mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistik, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Permasalahannya adalah, bahwa UU Pemda 2004 jangkauan otonomi dimaksud baru memberikan label pada makna desa yang dikenal dengan desa dinas atau desa administrasi, padahal maksud dari Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yang diakui dan dihormati adalah masyarakat yang memiliki otonomi “asli” yaitu desa adat (masyarakat hukum adat), sedangkan UU Pemda sejak kemerdekaan memberikan label otonomi kepada desa dinas/desa administrasi.¹⁵⁵

Pengaturan selanjutnya mengenai Desa diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (**UU Desa 2014**) *juncto* Peraturan pemerintah

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ **I Dewa Gede Atmadja**, “Awig-Awig Desa Adat Bali: Suatu Analisis Hukum Tata Negara”, tulisan dalam **Tim Editor**, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Ailangga University Press, h. 269.

Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (**PP Desa 2014**) sebagaimana telah diubah melalui Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (**PP Desa 2015**), bahwa *desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Berdasarkan ketentuan tersebut ada dua *mainstream* mengenai desa yaitu “desa” dan “desa adat”. Sekarang apakah beda antara “desa” dan “desa adat” dimaksud? Sebenarnya undang-undang maupun peraturan pemerintah yang mengatur tentang desa tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud perbedaan “desa” dan “desa adat”. **I Dewa Gede Atmadja**, dalam tulisannya *Awog-Awig Desa Adat Bali: Suatu Analisis Hukum Tata Negara*, pada kenyataannya hingga saat ini terdapat dua jenis Desa. *Pertama*, desa adat/desa *pakraman* adalah masyarakat “hukum adat” sesuai konsep “pemerintahan sendiri berbasis komunitas” (*self governing community*) menetapkan produk hukum untuk mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Jadi desa adat/desa *pakraman* dimaksud adalah eksis karena kekuatan “*self governing community*” dan “*local community*”. *Kedua*, dinas/desa administrasi. Desa dinas ini secara konstitusional tidak memiliki landasan hukum, sosiologis, dan filosofis yang kuat sebagai “desa otonom”. Dari sisi *self governing community* dan *local authority*, sesuai dengan penamaan desa dinas/desa administrasi, kedudukannya lebih tepat dikatakan menjalankan asas dekonsentrasi, baik “fragmentasi dekonsentrasi” (pejabat atau urusan-urusan administrasi tanpa pemerintahan wilayah) ataupun “integrasi dekonsentrasi” (pemerintahan wilayah)

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk badan permusyawaratan desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

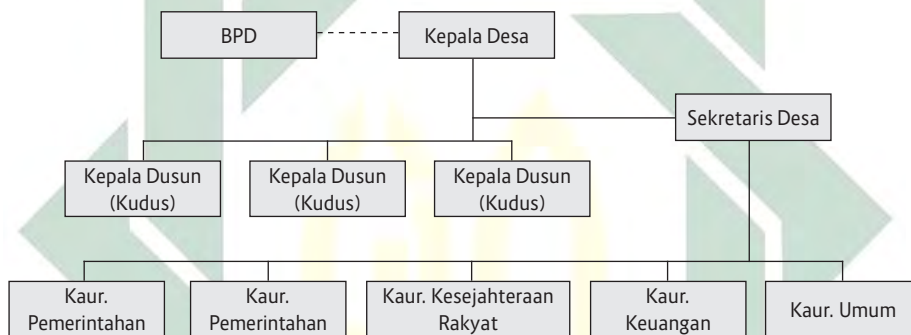
Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau wali kota melalui camat. Kepada badan permusyawaratan desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan Informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui badan permusyawaratan desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian de-

ngan pertanggungjawaban dimaksud.

Pengaturan lebih lanjut mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat pemerintahan desa, keuangan desa, pembangunan desa, dan lain sebagainya dilakukan oleh kabupaten dan kota yang ditetapkan dalam peraturan daerah mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Menurut Peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.



GAMBAR 7.1. STRUKTUR ORGANISASI PEMERINTAHAN DESA BERDASARKAN UU PEMDA

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan. Kewenangan desa adalah:

- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota
- Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Selanjutnya dalam Pasal 200 ayat (1) UU Pemda diatur, bahwa dalam pemerintahan kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah

desa dan badan musyawarah desa. Dengan demikian, lembaga lain, seperti PKK dan lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM), bukanlah bagian dari pemerintahan desa sekalipun ia membantu pemerintah desa dalam urusan pemberdayaan masyarakat.

a. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

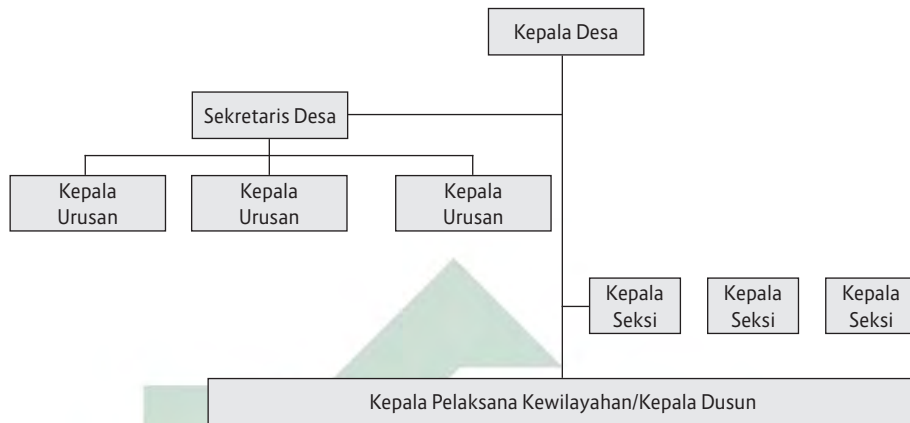
Dalam rangka perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk badan permusyawaratan desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah enam tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai kepala desa dan perangkat desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

b. pemerintah Desa

Pasal 202 ayat (1) UU Pemda menyatakan, “*pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa*”. Ketentuan ini dipertegas dalam dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa yang menyatakan, bahwa pemerintah desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa, kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa perangkat desa terdiri atas; sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka struktur organisasi pemerintah desa berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa berbeda dengan SOTK pemerintah Desa terdahulu.



GAMBAR 7.2. STRUKTUR ORGANISASI PEMERINTAH DESA BERDASARKAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 84 TAHUN 2015

● Kepala Desa

Kepala desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama badan permusyawaratan desa (BPD). Jabatan *kepala desa* ini dapat disebut dengan nama lain, misalnya *lurah* atau *petinggi* (Jawa), *wali nagari* (Sumatra Barat), *pambakal* (Kalimantan Selatan), *hukum tua* (Sulawesi Utara).

Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah desa, kepala desa atau sebutan lain adalah pejabat pemerintah desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah. Kepala desa dalam hal ini berkedudukan sebagai kepala pemerintah desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Masa jabatan kepala desa adalah enam tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala desa tidak bertanggung jawab kepada camat, tetapi bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau walikota melalui camat. Kepada badan permusyawaratan desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan Informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui badan permusyawaratan desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Kepala desa dalam melaksanakan tugasnya memiliki fungsi-fungsi, antara lain:

1. Menyelenggarakan pemerintahan desa, seperti tata praja pemerintahan, pene-

tapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketenteraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah.

2. Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana perdesaan, dan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan.
3. Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.
4. Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.
5. Menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya.

Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya diberikan beberapa wewenang, antara lain:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama badan permusyawaratan desa (BPD).
2. Mengajukan rancangan peraturan desa.
3. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.

Kepala desa dilarang menjadi pengurus partai politik (namun boleh menjadi anggota partai politik), merangkap jabatan sebagai Ketua atau Anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan, merangkap jabatan sebagai Anggota DPRD, terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah. Kepala desa dapat diberhentikan atas usul Pimpinan BPD kepada bupati/walikota melalui camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD.

Istilah *Lurah* sering kali rancu dengan jabatan *kepala desa*. Memang, di Jawa pada umumnya, secara historis pemimpin dari sebuah Desa dikenal dengan istilah *lurah*. Namun dalam konteks pemerintahan Indonesia, sebuah kelurahan dipimpin oleh lurah, sedang desa dipimpin oleh kepala desa. Tentu saja keduanya berbeda, karena lurah adalah pegawai negeri sipil yang bertanggung jawab kepada camat; sedang kepala desa bisa dijabat siapa saja yang memenuhi syarat (bisa berbeda-beda antardesa) yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala desa (Pilkades).

Kepala desa dipilih langsung melalui **pemilihan kepala desa** (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Penyelenggaraan pemilihan kepala desa dilakukan oleh panitia pemilihan, di mana dibentuk oleh BPD, dan anggotanya terdiri dari unsur perangkat desa, pengurus lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat. Adapun syarat-syarat menjadi calon kepala desa sesuai Peraturan pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, sebagai berikut:

1. Bertakwa kepada Tuhan YME.
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta pemerintah.
3. Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat.
4. Berusia paling rendah 25 tahun.
5. Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa.
6. Penduduk desa setempat.
7. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun.
8. Tidak dicabut hak pilihnya.
9. Belum pernah menjabat kepala desa paling lama 10 tahun atau 2 kali masa jabatan.
10. Memenuhi syarat lain yang diatur Perda kabupaten/kota.

Cara pemilihan kepala desa dapat bervariasi antara desa satu dan lainnya. Pemilihan kepala desa dan masa jabatan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat. Namun biasanya pemilihan kepala desa berlangsung sangat menegangkan terutama di daerah Jawa Timur yang dikenal dengan Belaterannya.

Selain kepala desa, pada pemerintah desa terdapat perangkat desa yang bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Salah satu perangkat desa adalah sekretaris desa, yang diisi dari pegawai negeri sipil. Sekretaris desa diangkat oleh sekretaris daerah kabupaten/kota atas nama bupati/walikota. Perangkat desa lainnya diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan keputusan kepala desa.

● Sekretariat Desa

Sekretariat desa menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa, dipimpin oleh sekretaris desa dan dibantu oleh unsur staf sekretariat. Sekretariat desa paling banyak terdiri atas 3 (tiga) urusan yaitu urusan tata usaha dan umum, urusan keuangan, dan urusan perencanaan, dan paling sedikit 2 (dua) urusan yaitu urusan umum dan perencanaan, dan urusan keuangan. Masing-masing urusan dipimpin oleh kepala urusan (Kaur).

Sekretaris desa berkedudukan sebagai unsur pimpinan sekretariat desa yang bertugas membantu kepala desa dalam bidang administrasi pemerintahan. Sekretaris desa dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi, antara lain:

- a. Melaksanakan urusan ketatausahaan, seperti: tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi.
- b. Melaksanakan urusan umum seperti penataan administrasi perangkat desa, pe-

- nyediaan prasarana perangkat desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum.
- c. Melaksanakan urusan keuangan seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administrasi penghasilan kepala desa, perangkat desa, BPD, dan lembaga pemerintahan desa lainnya.
 - d. Melaksanakan urusan perencanaan seperti menyusun rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, menginventarisasi data-data dalam rangka pembangunan, melakukan *monitoring* dan evaluasi program, serta penyusunan laporan.¹⁵⁶

● Pelaksana Kewilayahan

Pelaksana kewilayahan menurut Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Jumlah unsur pelaksana kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dengan kemampuan keuangan desa serta memperhatikan luas wilayah kerja, karakteristik, geografis, jumlah kepadatan penduduk, serta sarana prasarana penunjang tugas. Pelaksana Kewilayahan dilaksanakan oleh *kepala kewilayahan* atau *kepala dusun* atau sebutan lain.

Kepala kewilayahan atau sebutan lainnya tersebut berkedudukan sebagai unsur satuan tugas kewilayahan yang bertugas membantu kepala desa dalam pelaksanaan tugasnya di wilayahnya. Untuk melaksanakan tugas kepala kewilayahan/kepala dusun memiliki fungsi:

1. Pembinaan ketenteraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, mobilitas kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah.
2. Mengawasi pelaksanaan pembangunan di wilayahnya.
3. Melaksanakan pembinaan kemasyarakatan dalam meningkatkan kemampuan dan kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungannya.
4. Melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.¹⁵⁷

● Pelaksana Teknis

Pelaksana teknis merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai pelaksana tugas operasional. Pelaksana teknis paling banyak terdiri atas 3 (tiga) seksi yaitu seksi pemerintahan, seksi kesejahteraan dan seksi pelayanan, paling sedikit 2 (dua) seksi yaitu seksi pemerintahan, serta seksi kesejahteraan dan pelayanan. Masing-masing seksi dipimpin oleh kepala seksi (Kasi).¹⁵⁸

¹⁵⁶ Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa.

¹⁵⁷ Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa.

¹⁵⁸ Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan

Kepala seksi ini berkedudukan sebagai unsur pelaksana teknis dan bertugas membantu kepala desa sebagai pelaksana tugas operasional. Untuk melaksanakan tugas kepala seksi mempunyai fungsi, antara lain:

1. Kepala seksi pemerintahan mempunyai fungsi melaksanakan manajemen tata praja pemerintahan, menyusun rancangan regulasi desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, kependudukan, penataan dan pengelolaan wilayah, serta pendataan dan pengelolaan profil desa.
2. Kepala seksi kesejahteraan mempunyai fungsi melaksanakan pembangunan sarana prasarana perdesaan, pembangunan bidang pendidikan, kesehatan, dan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna.
3. Kepala seksi pelayanan memiliki fungsi melaksanakan penyuluhan dan motivasi terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, meningkatkan upaya partisipasi masyarakat, pelestarian nilai sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan.

c. Keuangan Desa

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa.

Sumber pendapatan desa terdiri atas:

1. Pendapatan asli desa, antara lain terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong.
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
3. Bagian dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota.
4. Alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota).
5. Bantuan keuangan dari Anggaran dan Belanja Daerah Provinsi, dan Anggaran dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
6. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Lain-lain pendapatan desa yang sah.¹⁵⁹

Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa.

¹⁵⁹ Pasal 72 UU Desa 2014.

APB Desa terdiri atas bagian pendapatan desa, belanja desa dan pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan peraturan Desa.

d. Lembaga Kemasyarakatan

Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan, yakni lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan ditetapkan dengan peraturan desa. Salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah sebagai penampung dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dan pemerintahan desa bersifat kemitraan, konsultatif, dan koordinatif.

Lembaga kemasyarakatan di desa dapat berbentuk seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, dan lembaga sejenisnya. Lembaga kemasyarakatan tersebut bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

e. Pembentukan Desa (Pembagian Administratif Desa)

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.

Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi kelurahan, lurah dan perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil.

Desa yang berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat.

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa yang mempunyai ciri budaya khas atau adat istiadat lokal yang sangat urgen, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas.

f. Pembagian Administratif Padukuhan (Dusun)

Dalam wilayah desa dapat dibagi atas **dusun** atau **padukuhan**, yang merupa-

kan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa menyebut dengan istilah **pelaksana kewilayahan**.

Pelaksana kewilayahan merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Jumlah unsur pelaksana kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dan kemampuan keuangan desa serta memperhatikan luas wilayah kerja, karakteristik, geografis, jumlah kepadatan penduduk, serta sarana prasarana penunjang tugas. Pelaksana kewilayahan dilaksanakan oleh *kepala dusun* atau sebutan lain,¹⁶⁰ *dusun* atau pedukuhan dikepalai oleh kepala dusun atau kepala dukuh, yang di Jawa biasa disebut *kamituwo*.

g. Kerja Sama Desa

Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada bupati/walikota melalui camat. Kerja sama antardesa dan desa dengan pihak ketiga, tersebut dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Dan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pelaksanaan kerja sama desa, dapat dibentuk badan kerja sama.¹⁶¹

Pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan/atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pelaksanaan ketentuan pembangunan kawasan perdesaan diatur dengan Perda, dengan memperhatikan:

- a. Kepentingan masyarakat desa.
- b. Kewenangan desa.
- c. Kelancaran pelaksanaan investasi.
- d. Kelestarian lingkungan hidup.
- e. Kesenjangan kepentingan antar-kawasan dan kepentingan umum.¹⁶²

Pengaturan mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah, dan wajib mengakui dan menghormati hak, asal usul, dan adat istiadat desa.

¹⁶⁰ Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) pemerintah Desa.

¹⁶¹ Pasal 91 UU Desa 2014.

¹⁶² Pasal 92 UU Desa 2014.

Bab 8

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)

Pada Bab Pembahasan tentang MPR telah dijelaskan, bahwa sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi. Di bawahnya mendapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk DPR. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatgewald liegi allein bei der Majelis*) karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgaan des willens des staatsvolkes*). Sementara itu, DPR yang merupakan lembaga perwakilan rakyat, dinyatakan DPR adalah kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Bahkan, jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.¹

Setelah perubahan UUD 1945, DPR mengalami perubahan, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden, maka setelah amendemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR.² Pergeseran pendulum itu dapat dibaca dengan adanya perubahan secara substansial Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dari *presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*, menjadi *presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan itu penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.

Memang perubahan UUD 1945, telah mampu mereformasi kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun demikian di sisi lain telah menjadikan DPR sebagai lembaga legislatif yang *digdaya*.³ Menurut **Saldi Isra**, amendemen

¹ Lihat Penjelasan UUD 1945 Bagian Sistem Pemerintahan.

² Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945.

³ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, h. 168.

UUD 1945 telah melahirkan DPR yang unggul, yaitu mengukuhkan hegemoni DPR dalam sistem trikameral.⁴ Keadaan demikian dibenarkan oleh **Jimly Asshiddiqie**. Menurut **Jimly**:

Amendemen UUD 1945 telah mengadopsi sistem parlemen bicameral yang bersifat soft—yang meletakkan DPR lebih kuat daripada DPD. Hal ini tampak dari kewenangan DPD yang hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.⁵

Sementara itu mencermati perubahan UUD 1945, menurut **Denny Indrayana** memberikan implikasi: DPR menjadi lembaga *supreme* di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Dengan kondisi ini, kedudukan DPR *heavy* daripada DPD dan hegemoninya lebih dominan, karena DPR dalam proses legislasi DPR sebagai lembaga penentu kata putus dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan.⁶

Jika dicermati sebelum diubah Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas empat Pasal, yaitu Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22. Setelah diubah bab itu menjadi tujuh Pasal, yaitu Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22A, dan Pasal 22B. Pada Perubahan Pertama (tahun 1999) diputuskan dua Pasal, yaitu Pasal 20 dan Pasal 21, sedangkan pada Perubahan Kedua (tahun 2000) diputus sebanyak empat Pasal, yaitu Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 22A, dan Pasal 22B.

Perubahan UUD 1945 tersebut telah mengubah struktur parlemen. MPR, yang semula berisi anggota-anggota DPR dan kelompok-kelompok fungsional tambahan—termasuk militer—sudah diubah, dan sekarang hanya terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Anggota-anggota DPR mewakili kepentingan-kepentingan partai politik, sedangkan DPD mewakili kepentingan-kepentingan daerah. Perubahan UUD 1945 juga telah “membatasi kekuasaan-kekuasaan MPR”, hal ini memperjelas fakta bahwa MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi sudah mereformasi diri dan membatasi kekuasaannya sendiri. Tetapi di sisi lain memberikan “kekuasaan lebih DPR” sehingga terjadi pergeseran kekuasaan legislatif.

A. SUSUNAN KEANGGOTAAN, KEDUDUKAN, DAN WAKTU SIDANG DPR

Berkaitan dengan kedudukan lembaga negara dalam suatu sistem ketatanegaraan menurut **Titik Triwulan Tutik**, setidaknya terdapat 3 (tiga) kelompok lembaga

⁴ **Saldi Isra**, 2004, “Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral di Tengah Supremasi DPR”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 129.

⁵ **Jimly Asshiddiqie**, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 52.

⁶ **Denny Indrayana**, 2004, “Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi”, *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 128-129.

ga negara. *Pertama*, lembaga negara yang ditentukan dalam UUD. *Kedua*, lembaga negara yang ditentukan dalam UU. *Ketiga*, lembaga negara yang ditentukan dalam keputusan presiden.⁷

Mencermati hal **Sri Soemantri**, menganalisis:

Untuk sistem ketatanegaraan di Indonesia yang hanya berkenaan dengan lembaga negara yang ada dalam UUD, hal itu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti sempit. Adapun jika yang dimaksud juga dengan lembaga negara di luar UUD, hal ini berkenaan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti luas.⁸

DPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan organ yang melaksanakan kekuasaan legislatif yang pengaturannya langsung diberikan oleh UUD NRI 1945.⁹ Dengan demikian, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah kuat, hal ini ditegaskan dalam UUD NRI 1945 Pasal 7C yang menyebutkan “*Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.*” Ketentuan tersebut merupakan perwujudan dari prinsip presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam perubahan UUD 1945. Presiden dan DPR dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat serta masing-masing tidak bisa saling menjatuhkan.

Kedudukan DPR selanjutnya dipertegas kembali dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UUMD3 2014) *juncto* Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Pasal 67 dan 68 UUMD3 2014 menegaskan, bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Kedudukan DPR setelah perubahan UUD 1945 ini sangat berbeda dengan kedudukan DPR sebelum perubahan UUD 1945. Menurut **Ismail Suny**, bahwa dalam masa Demokrasi Pancasila peranan DPR tersebut kurang memadai, karena ternyata sejak tahun 1971-1998 tidak lebih dari hanya menyetujui dan tidak mengajukan usul inisiatif.¹⁰ Selain itu, tidak diperlakukannya sifat kebersamaan dalam sifat-sifat Pemilu Indonesia yang hanya Luber, belum memenuhi sifat-sifat Pemilu yang demokratis yang mengenai sifat kelima yaitu sifat kebersamaan. Ketiadaan sifat kebersamaan ini

⁷ Titik Triwulan Tutik, *Op. cit.*, h. 178.

⁸ Sri Soemantri, 2008, “Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, dalam Departemen Hukum Fak. Hukum Unair, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Departemen Hukum FH Unair, h. 199.

⁹ M. Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara*, Bandung: Refika Aditama, h. 137.

¹⁰ Ismail Suny, 2004, “Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca Amendemen UUD 1945”, *Makalah Seminar Sistem Pemerintahan Pasca-Amendemen UUD 1945*. Kerja sama BPHN Depkimham RI. Fakultas Hukum Unair dan Depkimham Prov. Jawa Timur, Surabaya, 9-10 Juni 2004, h. 9.

melanggar aturan umum yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yaitu diakukannya persamaan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan, dalam hal ini dalam ikut serta memilih dan dipilih dalam Pemilu. Terdapatnya anggota ABRI dan non-ABRI yang tidak dipilih dalam DPR, merupakan tindakan inkonstitusional.¹¹

Dalam masa reformasi (awal) berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UUMD3 1999) Pasal 11, bahwa pengisian anggota DPR dilakukan berdasarkan hasil Pemilu dan pengangkatan.¹² DPR terdiri atas: (1) anggota partai politik hasil pemilihan umum; dan (2) anggota ABRI yang diangkat. Jumlah anggota DPR adalah 500 orang dengan perincian: (1) anggota partai politik hasil Pemilu sebanyak 462 orang; dan (2) anggota ABRI yang diangkat sebanyak 38 orang.

Sebelum perubahan UUD 1945 ditetapkan bahwa DPR dapat: (1) memberi persetujuan undang-undang,¹³ (2) berhak mengajukan rancangan undang-undang,¹⁴ dan (3) berhak memberi persetujuan Perpu.¹⁵ Untuk benar-benar melaksanakan demokrasi setelah perubahan UUD 1945 mereformasi keanggotaan DPR, yaitu: *pertama*, anggota DPR terdiri dari anggota-anggota golongan politik (partai) yang dipilih melalui Pemilu. *Kedua*, susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. *Ketiga*, Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.¹⁶

Adanya ketentuan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan ketentuan, bahwa seluruh anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui Pemilu. Dengan adanya ketentuan ini, pada masa datang diangkat. Hal itu sesuai dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*). Dengan adanya seluruh anggota DPR dipilih melalui Pemilu, demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR makin kuat.

Selanjutnya, mengenai susunan keanggotaan DPR ditentukan dalam Pasal 8 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, bahwa anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang. Sebelum memangku jabatannya para anggota maupun anggota pengganti antarwaktu DPR mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam rapat paripurna DPR. Masa jabatan Anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji.

¹¹ *Ibid.*

¹² Sebelumnya susunan DPR diatur dalam UU No. 16 Tahun 1969, yaitu tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

¹³ Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan.

¹⁴ Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan.

¹⁵ Pasal 22 ayat 2 UUD 1945 sebelum perubahan.

¹⁶ Pasal 19 UUD 1945 setelah perubahan *juncto* Pasal 16 UUMD3 2003 sebagaimana telah diganti melalui UUMD3 2014 Pasal 67 dan Pasal 68. Dalam perubahan UUD 1945 ini tidak dikenal keanggotaan DPR yang keberadaannya diangkat sebagaimana yang terjadi pada masa sebelum perubahan UUD 1945.

B. KEKUASAAN DPR

1. Kekuasaan DPR Membentuk Undang-undang

Berkaitan dengan kekuasaan DPR, ada yang berbeda dari UUD 1945 setelah perubahan jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan yaitu adanya kekuasaan DPR membentuk undang-undang yang sebelumnya memang tidak ada, atau setidaknya tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan hanya menentukan, bahwa *“Di sampingnya presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (Gesetzgebung) ...”*. Dan dalam praktik ketatanegaraan sebelum reformasi usulan rancangan undang-undang lebih banyak dilakukan oleh presiden sendiri daripada oleh DPR. Hal ini sebagai implikasi dari ketentuan Pasal 5 ayat (1), bahwa *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Memang jika ditelaah, sebelum diubah ketentuan yang mengatur “kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang” terdiri dari 1 (satu) Pasal, yaitu Pasal 20 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Setelah diubah, ketentuan itu tetap diatur dalam satu Pasal tetapi dengan lima ayat, yaitu Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5). Pada Perubahan Pertama (tahun 1999) diputuskan ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4). Adapun ayat (5) diputuskan pada Perubahan Kedua (tahun 2000), dengan rumusan perubahan sebagai berikut.

Rumusan perubahan:

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Rumusan naskah asli:

Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Perubahan Pasal ini dimaksudkan untuk memberdayakan DPR sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan Pasal ini mengubah peranan DPR yang sebelumnya hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh presiden (kekuasaan eksekutif). Pasal ini juga memberikan hak kepada anggota DPR untuk

mengajukan rancangan undang-undang.

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang, yang sebelumnya di tangan presiden dialihkan kepada DPR, merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Namun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur kekuasaan presiden di bidang legislatif, antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap rancangan undang-undang (RUU) oleh DPR dilakukan secara bersama-sama dengan presiden.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang tersebut, sesungguhnya ditinggalkan pula teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balance*) sebagai ciri yang melekat. Hal itu juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.¹⁷

2. RUU yang Disetujui Bersama DPR dan Presiden Sah Menjadi UU

Menurut Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945, bahwa dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan itu dirumuskan karena adanya kebutuhan untuk mencari solusi konstitusional apabila tidak dilakukan pengesahan oleh presiden atas sebuah rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui bersama antara DPR dan presiden, sehingga tidak menentunya pengundangan RUU tersebut. Selain itu, belajar dari praktik ketatanegaraan pada masa lalu terdapat RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dan presiden, tetapi ternyata kemudian tidak disahkan oleh presiden. Hal itu dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.

Dengan adanya ketentuan ini, ditandatangani atau tidak ditandatanganinya suatu RUU yang telah disetujui bersama DPR dan presiden oleh presiden, setelah lewat waktu 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama oleh DPR dan presiden, RUU itu serta-merta (otomatis) secara resmi menjadi undang-undang (UU) yang sah menurut hukum dan menjadi hukum yang berlaku.

Rumusan ini merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada di tangan DPR. Selain itu, ketentuan ini berkaitan

¹⁷ Sistem pemerintahan presidensial timbul dari keinginan untuk melepaskan diri dari dominasi kekuasaan raja yang absolut, dengan mengikuti ajaran trias politika Montesquieu, bahwa kekuasaan harus terpisahkan antara satu dengan lainnya (*separation of power*) tetapi di antara mereka harus tetap terbangun adanya saling kontrol (*checks and balance*) supaya roda pemerintahan bisa berjalan.

dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur kekuasaan presiden. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).

Walaupun RUU tersebut tidak ditandatangani presiden, hal itu tidak mengurangi komitmen semua pihak, terutama penyelenggara negara untuk melaksanakan undang-undang tersebut, termasuk presiden.

Hal itu karena undang-undang tersebut sebelumnya telah disetujui bersama antara DPR dan presiden. Selain itu, adanya penegasan Pasal 20 ayat (5) itu sendiri yang menyatakan bahwa suatu RUU sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan apabila lewat waktu 30 hari walaupun presiden tidak mengesahkannya.

Ketentuan ini dirumuskan untuk memberikan kepastian hukum. Ketentuan yang diatur dalam Pasal 20 ayat (5) ini perlu di pahami sebagai imbalan ketentuan Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) karena RUU itu sudah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan presiden .

C. FUNGSI DAN HAK DPR SERTA HAK ANGGOTA DPR

1. Fungsi DPR

Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, yang memiliki fungsi antara lain: (1) fungsi legislasi yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (2) fungsi anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD; dan (3) fungsi pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD RI 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Selanjutnya, Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UUMD3 2003) menetapkan: “*DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.*” Kedudukan DPR ini ditegaskan kembali dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UUMD3 2014). Dan pada Pasal 69 UUMD3 2014 ditegaskan kembali mengenai fungsi DPR, yaitu DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden. Adapun fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Selain ditentukan dalam UUD 1945 dan perubahannya, ketentuan fungsi dan wewenang DPR juga diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yang sebelumnya diatur dalam Tata Tertib DPR No. 16/DPR RI/1/1999-2000. Pada Pasal 4 Tata Tertib DPR No. 16/DPR RI/1/1999-2000, disebutkan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap, pelaksanaan UU, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.

Kemudian untuk melaksanakan tugas dan wewenang tersebut sebagaimana di maksud dalam Pasal 4 ayat (1), DPR dalam Pasal 10 Tata Tertib DPR mempunyai beberapa hak, yaitu:

- a. Meminta keterangan kepada presiden.
- b. Mengadakan penyelidikan.
- c. Mengadakan perubahan terhadap rancangan undang-undang.
- d. Mengajukan pernyataan pendapat.
- e. Mengajukan rancangan undang-undang.
- f. Mengajukan mengajukan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan.
- g. Menentukan anggaran DPR.
- h. Memanggil seseorang.

Selain dari Tata Tertib DPR No. 16/DPR RI/1/1999-2000 *juncto* Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yang lebih lanjut mengatur tugas dan wewenang DPR, serta hak-hak yang dimiliki oleh DPR, hal serupa juga terdapat dalam UUMD3 1999 *juncto* UUMD3 2014 yang dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (2), sebagai berikut: Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Bersama-sama dengan presiden membuat UU.
- b. Bersama-sama dengan presiden menetapkan APBN.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap:
 1. Pelaksanaan undang-undang;
 2. Pelaksanaan APBN; dan
 3. Kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR.
- d. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan negara yang diberitahukan Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam rapat paripurna DPR, untuk digunakan sebagai pengawasan.
- e. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh presiden.
- f. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
- g. Melaksanakan hal-hal yang ditegaskan oleh ketetapan MPR dan/atau undang-undang kepada DPR.

Kemudian dalam ayat (3) pada pasal yang sama dan undang-undang yang sama menyebutkan, bahwa untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (20), DPR mempunyai beberapa hak:

1. Meminta keterangan kepada presiden.
2. Mengadakan penyelidikan.
3. Mengadakan perubahan atas rancangan undang-undang.
4. Mengajukan pernyataan pendapat.
5. Mengajukan rancangan undang-undang.
6. Mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan.
7. Menentukan anggota DPR.

Dengan fungsi, tugas dan wewenang serta hak yang dimiliki oleh DPR sebagai mana diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, Pasal 4 dan 10 Peraturan Tata Tertib DPR No. 16/DPR RI/1/1999-2000, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, dan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1999 *juncto* Pasal 71 dan Pasal 72 UUD 2014, maka sebagai bentuk tanggung jawab sebagai wakil rakyat, DPR senantiasa dapat melakukan atau selalu mengawasi penyelenggaraan pemerintah.

Kemudian apabila kita analisis dari sekian banyak Pasal-Pasal dalam UUD setelah perubahan yang menyangkut mengenai tugas pokok dari Dewan Perwakilan Rakyat, juga dalam UUD 1999 *juncto* UUD 2014, dipertegas lagi oleh Tata Tertib DPR No. 16/DPR/RI/1999-2000 *juncto* Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, dari wewenang dan tugas DPR di atas maka dapat dirumuskan bahwa DPR mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi di bidang pembuatan undang-undang (legislasi).
- b. Fungsi di bidang anggaran (bageter).
- c. Fungsi di bidang pengawasan.

● Fungsi Legislasi

Salah satu pilar pemerintah yang demokratis adalah menjunjung tinggi supremasi hukum. Supremasi hukum dapat terwujud apabila di dukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang dihasilkan melalui proses legislasi. Oleh karena itu, fungsi legislasi DPR dalam proses demokrasi sangatlah penting.

Menurut ketentuan konstitusi rancangan undang-undang (RUU) yang akan dibahas di DPR dapat berasal dari pemerintah dan dapat pula berasal dari DPR sebagai RUU usul inisiatif. Untuk masa yang akan datang jumlah RUU yang berasal dari inisiatif DPR diharapkan akan semakin banyak. Hal ini merupakan bagian penting dari komitmen reformasi hukum nasional dan pemberian peran yang lebih besar kepada DPR secara konstitusional dalam pembuatan undang-undang.

Peningkatan peran tersebut merupakan hasil dari perubahan UUD 1945. dalam naskah asli UUD 1945 hak membuat undang-undang berada pada presiden "*presi-*

den memegang kekuasaan membentuk undang-undang" (Pasal 5 ayat 1). Dari hasil perubahan hak tersebut bergeser dari presiden kepada DPR dan rumusan tersebut dituangkan dalam perubahan UUD 1945 dalam Pasal 20 ayat (1) menyebutkan "*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*"

Namun demikian kinerja dan produktivitas DPR dalam pembuatan undang-undang dirasakan masih kurang. Tercatat rancangan undang-undang yang dibahas di DPR sebagian besar berasal dari pemerintah, sedangkan RUU usul inisiatif DPR sangatlah minim sekali. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja dalam bidang legislasi sebaiknya DPR tidak terjebak pada fungsi pengawasan saja yang pada akhirnya menelantarkan fungsi legislasi.

a. Fungsi di Bidang Anggaran (Budgeter)

DPR dalam menjalankan fungsi pokok di bidang anggaran diatur dalam Pasal 23 Perubahan UUD 1945. Ditegaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang. Kedudukan DPR dalam APBN sangatlah kuat, karena apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan oleh pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

Kasus tidak disetujuinya APBN pemerintah pernah terjadi pada tahun 1966, pada waktu itu presiden telah membubarkan DPR, oleh karena DPR tidak dapat menyetujui RAPBN yang diajukan pemerintah. Penyimpangan tersebut tidak saja mengakibatkan tidak berjalannya roda pemerintahan yang telah ditetapkan dalam UUD 1945, tetapi juga mengakibatkan buruknya politik, dan keamanan, serta kemerosotan di bidang ekonomi, yang mencapai puncaknya dengan terjadinya pemberontakan yang gagal G-30-S/PKI.¹⁸

Fungsi anggaran DPR mempunyai keterkaitan yang begitu erat dengan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi menetapkan kebijakan yang harus dijadikan pegangan dalam penyusunan program dan anggaran. Adapun fungsi pengawasan bertindak mengawasi kualitas pelaksanaan APBN dan APBD di lapangan.¹⁹ Dalam praktik, tentu diperlukan pembedaan yang jelas mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dan APBD itu di lapangan, sampai sejauh mana kegiatan pengawasan dimaksud merupakan bagian dari fungsi pengawasan atau merupakan bagian dari fungsi anggaran.

Panitia Anggaran DPR tentu saja perlu mempertimbangkan pelbagai informasi mengenai pelaksanaan anggaran di lapangan, tetapi harus dimengerti bahwa informasi semacam itu diperlukan oleh Panitia Anggaran dalam rangka penyusunan anggaran berikutnya. Artinya, pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dan APBD itu di lapangan memang bukan merupakan bagian dari fungsi anggaran, melainkan

¹⁸ Soehino, 1985, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Liberty, h.7-8.

¹⁹ Jimly Asshidiqqie, "Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat", *artikel* dalam <http://saktinusa.com/nusa/2016/04/29/fungsi-anggaran-dewan-perwakilan-rakyat/> diakses 22 Januari 2017.

merupakan bagian yang penting dari fungsi pengawasan. Yang terkait dengan fungsi anggaran DPR adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Karena itu, pelaksanaan fungsi anggaran DPR haruslah dimulai dengan penjabaran pelbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan. Di samping itu, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Dengan demikian, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat.

b. Fungsi di Bidang Pengawasan

Tidaklah berlebihan, apabila rakyat Indonesia di semua tingkatan memprediksikan potret DPR di era reformasi ini mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan UUD 1945 telah menggeser paradigma dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

Pada dasawarsa yang lalu, praktik ketatanegaraan lebih di dominasi oleh peran eksekutif atau pemerintah. Terlebih dominasi kekuasaan eksekutif pada waktu itu mendapat legitimasi secara konstitusional, hal ini terlihat pada Pasal-Pasal dalam UUD 1945 sebelum diadakan perubahan. Pada Pasal 4 ayat (1) naskah asli UUD 1945 menyatakan “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*” Begitu pula kalau dilihat penjelasan umum angka IV ditegaskan bahwa “*Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat presiden ialah penyelenggara pemerintahan tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan presiden (comentration of power and responsibility upon the president).*” Kemudian Pasal 5 ayat (1) presiden membentuk undang-undang bersama DPR, presiden juga dapat menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang (Pasal 5 ayat 2). Menurut Pasal 10 presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Pasal 11 presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, dengan persetujuan DPR. Adapun Pasal 12 disebutkan presiden dapat menyatakan keadaan bahaya menurut sarat-sarat yang ditetapkan undang-undang. Pasal 13 presiden mengangkat duta dan konsul, serta pada Pasal 14 presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Dan Pasal 15 disebutkan presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain. Dominasi kekuasaan eksekutif semakin bertambah ketika dengan kekuasaanya melakukan monopoli penafsiran terhadap Pasal 7. Penafsiran ini menimbulkan implikasi yang sangat luas karena presiden dapat dipilih kembali untuk masa yang tidak terbatas.

Dengan diadakan perubahan terhadap UUD 1945 kini peran itu mulai bergeser dan berubah. Meskipun presiden masih memegang kekuasaan pemerintah, tetapi dengan adanya pergeseran ini, presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan di bidang legislasi, sebab kekuasaan tersebut sekarang ada pada tangan DPR. Pasal 20 ayat (1) menyebutkan “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*” Adapun presiden hanya mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang saja.

Dalam konteks pengawasan, perubahan dan pergeseran tersebut terlihat dengan dicantumkannya fungsi pengawasan sebagai *the original power* DPR dalam perubahan UUD 1945 dan melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Pasal 20A ayat (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Kemudian untuk melaksanakan fungsinya, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 20A ayat (2), DPR memiliki hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat serta pada ayat (3) Pasal yang sama setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyatakan usul dan berpendapat sekaligus hak imunitas.

Perubahan UUD 1945 telah memberikan peran yang kuat kepada DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilakukan DPR dalam menjalankan pemerintahan, merupakan bagian dari sistem dalam kehidupan ketatanegaraan dan kebangsaan yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi. Di saat yang bersamaan situasi masyarakat yang berkembang demikian cepat dan kepercayaan yang demikian besar untuk menggantungkan harapan serta kepentingan-kepentingannya kepada lembaga perwakilan, kemudian gejala demikian disambut oleh DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan dengan meningkatkan kinerjanya dalam pelaksanaan fungsi kontrol atau pengawasan kepada pemerintah. Pelaksanaan fungsi pengawasan dilakukan melalui mekanisme penggunaan beberapa hak yang pada sebelumnya tidak digunakan seperti hak interpelasi ataupun hak angket. Melalui hak interpelasi, presiden diminta untuk memberikan keterangan atau klarifikasi atas kebijakannya. Adapun melalui hak angket, DPR melakukan penyelidikan terhadap penyalahgunaan penggunaan dana-dana yang digunakan oleh Presiden.

Pengawasan DPR juga dilakukan melalui keterlibatan DPR dalam proses pemilihan pejabat-pejabat publik yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan Perubahan UUD 1945 dan undang-undang lainnya. Dalam hal pengangkatan duta, penempatan duta negara lain, pemberian amnesti, abolisi, presiden harus mendengarkan pertimbangan DPR. Kemudian dalam hal pengangkatan Dewan Gubernur Bank Indonesia,²⁰ pengangkatan dan pemberhentian panglima TNI,²¹ pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.²²

²⁰ Berkaitan dengan pengangkatan Dewan Gubernur Bank Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999.

²¹ Berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian panglima TNI dapat dilihat dalam Tap. MPR No. IV/MPR/2000 *juncto* Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI).

²² Berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dapat dilihat dalam Tap. MPR No. IV/MPR/2000 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Selanjutnya tugas DPR dalam fungsi pengawasan lainnya adalah menindak lanjuti hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan.²³ Tugas ini merupakan suatu bentuk sikap proaktif DPR untuk mendorong penyelesaian kasus-kasus penyalahgunaan keuangan negara.

Pada akhirnya peningkatan peran DPR dalam bidang pengawasan bagian dari upaya untuk menerapkan mekanisme *checks and balances* untuk menuju pemerintahan yang demokratik. Hal ini mengharuskan DPR untuk bekerja optimal demi melaksanakan fungsi-fungsi konstitusionalnya, dengan memanfaatkan hak-haknya secara maksimal.

Berdasarkan paparan di atas jelaslah, bahwa perubahan UUD 1945 telah menempatkan DPR sebagai lembaga legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden. Dengan demikian, DPR memiliki fungsi politik yang sangat strategis yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan kenegaraan. Dalam tugas dan kewenangan keberadaan DPR sangat dominan, karena kompleksitas dalam tugas dan wewenangnya tersebut yaitu: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU, dan (5) dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.²⁴

Selain berkaitan dengan proses legislasi, dalam kewenangannya DPR sebagai penentu kata-putus dalam bentuk memberi “persetujuan” terhadap agenda kenegaraan yang meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain;²⁵ (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;²⁶ (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang;²⁷ (4) pengangkatan hakim agung;²⁸ dan (5) pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.²⁹ Agenda kenegaraan lain yang memerlukan “pertimbangan” DPR, yaitu: (1) pengangkatan Duta;³⁰ (2) menerima penempatan duta negara lain;³¹ dan (3) pemberian amnesti dan abolisi.³²

²³ Lihat Pasal 23E UUD NRI 1945.

²⁴ Pasal 20 UUD 1945 pasca-amendemen. Sebelum diamandemen Pasal 20 UUD 1945 menyatakan: (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan undang-undang tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

²⁵ Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 pasca-amendemen.

²⁶ Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945.

²⁷ Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.

²⁸ Pasal Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945.

²⁹ Pasal Pasal 24 B ayat (3) UUD NRI 1945.

³⁰ Pasal 13 ayat (2) UUD NRI 1945.

³¹ Pasal 13 ayat (3) UUD NRI 1945.

³² Pasal 14 ayat (2) UUD NRI 1945.

Kekuasaan DPR semakin komplet dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti: (1) memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan;³³ (2) menentukan tiga dari sembilan orang hakim konstitusi,³⁴ dan (3) menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga *non-state* lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional HAM, Komisi Pemilu. Selain juga adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri).³⁵

2. Hak DPR dan Hak Anggota DPR

Hak-hak parlemen atau lembaga perwakilan rakyat seperti halnya DPR dapat dibedakan antara hak kelembagaan (institusional) dan hak individual anggota DPR. Hak DPR selaku lembaga perwakilan rakyat dijalankan oleh alat-alat perlengkapan lembaga, sedangkan hak-hak anggota DPR dilakukan sendiri oleh anggota DPR sebagai pejabat negara. Artinya, secara sendiri-sendiri setiap anggota DPR, dalam menjalankan tugas konstitusional sebagai wakil rakyat atau sebagai anggota DPR, adalah pejabat yang menjalankan tugas jabatan, dan kepadanya diberikan hak-hak tertentu yang melekat pada jabatannya. Hak-hak tersebut terkait dengan pelaksanaan tugasnya sebagai anggota DPR.

a. Hak DPR

Hak-hak yang dikaitkan dengan hak DPR selaku lembaga adalah hak-hak yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewenangan yang terkait dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran (*budgeting*). Menurut Pasal 20A ayat (2), bahwa “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”

Ketentuan Pasal 20A ayat (2) tersebut, memuat beberapa hal. *Pertama*, DPR memiliki beberapa hak yang diatur dalam UUD NRI 1945. *Kedua*, selain hak sebagaimana telah ditentukan tersebut DPR juga memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Hak-hak DPR sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, misalnya adalah hak yang bersifat *advisory* atau untuk memberikan pertimbangan, seperti dalam Pasal 14 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa “*Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.*”

Demikian pula Pasal 13 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa “*Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR.*” Dan juga ayat (3), bahwa “*Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.*”

³³ Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945.

³⁴ Pasal 24C ayat (3) UUD NRI 1945.

³⁵ Bima Arya Sugiarto seperti dikutip dalam Saldi Isra, *Op. cit.*, h. 122.

Hak-hak DPR sebagai kelembagaan yang ditentukan dalam UUD 1945 dapat diperinci sebagai berikut:

1. Hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
2. Hak usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.³⁶
3. Hak konfirmasi atau pertimbangan atas pengangkatan pejabat publik tertentu, keputusan mengenai kebijakan, dan/atau tindakan hukum tertentu.

Ketiga hak pertama, yaitu **hak interpelasi**, **hak angket**, dan **hak menyatakan pendapat** adalah hak terkait dengan pelaksanaan fungsi DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

b. Hak Interpelasi

Interpelasi berasal dari bahasa Inggris *interpelarre* yang artinya menyela. **Hak interpelasi**, adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan adanya hak interpelasi ini dapat menjadi batu loncatan untuk mengajukan “mosi tidak percaya” kepada pemerintah, dan/atau DPR dapat memberikan pendapat yang bersifat membangun untuk pemerintah sehingga akan terbentuk kerja sama yang baik antara DPR dan pemerintah.

Pengertian interpelasi erat kaitannya dengan konteks politik di suatu negara. Jika usulan interpelasi dari anggota telah disetujui oleh DPR, maka DPR memiliki hak untuk menyampaikan kepada pemerintah dalam hal ini presiden. DPR akan mengundang pemerintah untuk memberikan keterangan dan DPR dapat mengajukan usulan atau mendapatkan kesempatan dari pemerintah untuk mengemukakan pendapatnya. Pernyataan pendapat oleh DPR tersebut dinamakan mosi. Namun demikian, hal tersebut tidaklah mudah karena DPR harus melakukan rapat paripurna, selain itu juga ada persyaratan dan mekanisme dalam mengajukan usul hak interpelasi.

Menurut Pasal 194 UUMD3, bahwa DPR dalam mengajukan hak interpelasi ini harus memenuhi persyaratan. *Pertama*, minimal diusulkan oleh 25 orang anggota DPR dan lebih dari 1 Fraksi. *Kedua*, pengusulan hak interpelasi disertai dokumen yang memuat paling sedikit: (1) materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan pemerintah yang akan dimintakan keterangan; dan (2) alasan permintaan keterangan. *Ketiga*, usul akan menjadi menjadi hak interpelasi DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.

Mekanisme pengusulan hak interpelasi diatur dalam Pasal 195 UUMD3 2014, sebagai berikut:

³⁶ Hak DPR ini terkait dengan pelaksanaan ketentuan Pasal 7A UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 7B ayat (1) UUD NRI 1945.

1. Usul hak interpelasi disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR.
2. Usul hak interpelasi diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR dan dibagikan kepada semua anggota.
3. Badan musyawarah menjadwalkan rapat paripurna DPR atas usul interpelasi dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul interpelasinya secara ringkas.
4. Selama usul hak interpelasi belum disetujui oleh rapat paripurna DPR, pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.
5. Perubahan atau penarikan kembali usul harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan DPR membagikan kepada semua anggota.
6. Dalam hal jumlah penandatanganan usul hak interpelasi kurang dari jumlah saat mengusulkan, harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi.
7. Dalam hal terjadi pengunduran diri penanda tangan usul hak interpelasi sebelum dan pada saat rapat paripurna DPR yang telah dijadwalkan oleh Badan Musyawarah, yang berakibat terhadap jumlah penanda tangan tidak mencukupi, ketua rapat paripurna DPR mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna DPR untuk itu dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi.
8. Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna DPR terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak interpelasi dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna DPR mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna DPR tetap dapat dilanjutkan.
9. Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penanda tangan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Selanjutnya dalam Pasal 196 dijelaskan, bahwa dalam hal rapat paripurna DPR menyetujui usul interpelasi sebagai hak interpelasi DPR, presiden atau pimpinan lembaga dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis terhadap materi interpelasi dalam rapat paripurna DPR berikutnya. Dan apabila presiden tidak dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis, maka presiden menugasi menteri/pejabat terkait untuk mewakilinya.

Terhadap penjelasan pemerintah dalam hal ini presiden atau pimpinan lembaga yang mewakili, DPR memutuskan menerima atau menolak. Jika DPR menerima penjelasan presiden atau pimpinan lembaga, usul hak interpelasi dinyatakan selesai dan materi interpelasi tersebut tidak dapat diusulkan kembali, tetapi jika DPR menolak penjelasan presiden atau pimpinan lembaga, DPR dapat menggunakan hak DPR lainnya. Keputusan untuk menerima atau menolak penjelasan presiden atau pimpinan lembaga harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetuju-

an lebih dari ½ (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir.³⁷

c. Hak Angket

Pengertian angket di dalam *Black Law Dictionary* yaitu *enquete* yang artinya sebagai berikut: “*An examination of witnesses (take down a writing) by or before authorized judge for the purpose of gathering testimony to be used in trial.*”³⁸

Sehingga pengertian angket dalam kamus *Black Law* dapat diartikan sebagai sebuah penyelidikan kepada saksi (secara tertulis) baik sesudah atau sebelum disahkan oleh hakim dengan tujuan dikumpulkannya kesaksian untuk digunakan di pengadilan. Penyelidikan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kegiatan pemerintah.³⁹

Hak angket sendiri pertama kali dikenal di Inggris pada pertengahan abad XIV dan bermula dari *right to investigate and chastice the abuses of administration* (hak untuk menyelidiki dan menghukum penyelewengan penyelewengan dalam administrasi pemerintahan) yang kemudian disebut *right of impeachment* (hak untuk menuntut serang pejabat karena melakukan pelanggaran jabatan). Hak ini pertama kali digunakan oleh perlemen Inggris pada tahun 1376 yang mengakibatkan pemecatan beberapa pejabat istana karena melakukan penyelewengan keuangan. Sekarang hak angket di Inggris dilakukan oleh sebuah komisi khusus yang bertugas menyelidiki kegiatan pemerintah dan administrasi.⁴⁰

Pengertian dan ketentuan mengenai hak angket secara eksplisit diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 Pasal 70 tentang Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, sebagai berikut:

“Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (*enquete*), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Sehingga pengertian hak angket sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan adalah hak menyelidiki yang dimiliki oleh DPR, yang untuk selanjutnya pengertian hak angket dilihat pada bagian konsiderans (menimbang) pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954, sebagai berikut:

“Bahwa hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengadakan penyelidikan (angket) perlu diatur dalam undang-undang.”

Selanjutnya pengertian dan ketentuan tentang hak angket, ditentukan kembali pada Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan, bahwa: “da-

³⁷ Lihat Pasal 197 UUDM3 2014.

³⁸ Brian A Garner, 2009, *Black law dictionary*, west group, h. 610.

³⁹ Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 69.

⁴⁰ Arifin Sari Surunganlan Tambunan, 1998, *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*, Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer, h. 158.

lam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”

Menurut Pasal 79 ayat (3) UUMD3 2014, bahwa **hak angket**, adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu UU dan/atau kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; ada yang istimewa bagi DPR dalam penggunaan **hak angket**, yaitu bahwa DPR melalui panitia angket dapat melakukan pemanggilan paksa.⁴¹ Kalau panggilan paksa itu tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, panitia angket DPR dapat melakukan penyanderaan dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁴²

d. Hak Menyatakan Pendapat

Hak menyatakan pendapat, adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau dunia internasional disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket, serta dugaan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum berat.⁴³

Hak menyatakan pendapat diusulkan paling sedikit oleh 25 (dua puluh lima) orang anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu) fraksi. Usul serta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, dengan disertai daftar nama dan tanda tangan para pengusul serta diberi nomor pokok oleh sekretariat DPR. Pengusulan hak menyatakan pendapat disertai dengan dokumen yang memuat paling sedikit:

- a. Materi dan alasan pengajuan usul pernyataan pendapat.
- b. Materi hasil pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket.
- c. Materi dan bukti yang sah atas dugaan dan/atau adanya tindakan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Usul pernyataan pendapat tersebut oleh pimpinan DPR disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR setelah mendapat pertimbangan dari Badan Musyawarah. Dalam Rapat Paripurna DPR, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul pernyataan pendapat tersebut.

Rapat Paripurna DPR dianggap sah apabila dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah Anggota DPR. Keputusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Usul pernyataan pendapat sebelum memperoleh keputusan DPR, pengusul ber-

⁴¹ Pasal 204 ayat (3) UUMD3 2014.

⁴² Pasal 204 ayat (4) UUMD3 2014.

⁴³ Titik Triwulan Tutik, *Op. cit.*, h. 195.

hak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulnya. Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPR yang menerima atau menolak usul pernyataan pendapat tersebut menjadi pernyataan pendapat DPR.

Melalui hak menyatakan pendapat tersebut, setelah melalui mekanisme pembentukan panitia khusus. Dan apabila DPR menerima laporan dari panitia khusus, bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, DPR menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan pendapat kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan.⁴⁴

Berdasarkan laporan DPR tersebut, jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR terbukti, DPR menyelenggara kan rapat paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden kepada MPR. Tetapi, jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pendapat DPR tidak terbukti, usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat dilanjutkan.⁴⁵

Terkait dengan hak konfirmasi atau pertimbangan atas pengangkatan pejabat publik tertentu, keputusan mengenai kebijakan, dan/atau tindakan hukum tertentu, dapat diperinci lagi dengan merujuk pada ketentuan dalam UUD NRI 1945 sebagai berikut:

- a. Sebagai alternatif apabila MPR tidak dapat bersidang, DPR juga dapat mengadakan rapat priparna dalam rangka upacara pelantikan presiden dan/atau wakil presiden sesuai dengan yang dimaksud oleh Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945.
- b. DPR berhak memberikan persetujuan dan/atau penolakan atas rencana pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain atau perjanjian internasional lainnya.⁴⁶
- c. Dalam mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain, presiden diharuskan pula memperhatikan DPR sesuai ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945.
- d. Ketentuan Pasal 14 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.
- e. Ketentuan Pasal 20A ayat (4) UUD NRI, bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.” Artinya, baik hak-hak DPR itu sendiri sebagai lembaga dapat diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, semua hak kelembagaan DPR dapat pula dipahami sebagai wewenang DPR yang lebih lanjut kemudian diatur dalam UU yaitu

⁴⁴ Pasal 214 ayat (2) UUMD3 2014.

⁴⁵ Pasal 215 ayat (2) UUMD3 2014.

⁴⁶ Hak DPR ini terkait dengan pelaksanaan ketentuan Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945.

UUMD3 2014. UU dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Tata tertib DPR RI.⁴⁷

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, bahwa 6 DPR berwenang:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang.
- c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan presiden.
- d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- e. Membahas bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden.
- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- g. Memberikan persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain.
- h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.
- i. Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pemberian amnesti dan aboli;si;
- j. Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.
- k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- l. Memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial un-

⁴⁷ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, h. 176-177.

- tuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden.
- n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada presiden untuk diresmikan dengan keputusan presiden.

3. Hak dan Kewajiban Anggota DPR

Hak-hak anggota DPR diatur dan telah ditentukan dalam UUD NRI 1945, yaitu pada Pasal 20A ayat (3), bahwa di luar hak institusi, anggota DPR juga memiliki hak, di antaranya: (1) mengajukan RUU; (2) mengajukan pertanyaan; (3) menyampaikan usul dan pendapat; dan (4) hak imunitas. Ketentuan hak anggota DPR ini dipertegas dalam Pasal 80 UUMD3 2014 *juncto* Pasal 11 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, bahwa anggota DPR berhak:

- a. Mengajukan usul rancangan undang-undang.
- b. Mengajukan pertanyaan.
- c. Menyampaikan usul dan pendapat.
- d. Memilih dan dipilih.
- e. Membela diri.
- f. Mendapatkan imunitas.
- g. Mendapatkan protokoler.
- h. Mendapatkan keuangan dan administratif.
- i. Melakukan pengawasan.
- j. Mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan.
- k. Melakukan sosialisasi undang-undang.

a. Hak Mengajukan Pertanyaan

Ketentuan mengenai hak mengajukan pertanyaan bagi anggota DPR diatur dalam Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan, bahwa “*Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan ...*”

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan hak mengajukan pertanyaan anggota DPR diatur dalam Pasal 218 dan Pasal 219 UUMD3 2014, sebagai berikut: (1) pertanyaan tersebut disusun secara tertulis, singkat, dan jelas serta disampaikan kepada pimpinan DPR; (2) apabila diperlukan, pimpinan DPR dapat meminta penjelasan kepada anggota DPR yang mengajukan pertanyaan; (3) pimpinan DPR meneruskan pertanyaan kepada presiden, pimpinan lembaga negara, atau badan hukum dan meminta agar presiden, pimpinan lembaga negara, atau badan hukum memberikan jawaban; (4) pertanyaan dapat bersifat tertutup atau terbuka; (5) pimpinan DPR tidak dapat mengumumkan pertanyaan yang bersifat tertutup; dan (6) pimpinan DPR dapat mengumumkan pertanyaan yang bersifat terbuka.

b. Hak Menyampaikan Usul

Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan, bahwa “*Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak ... menyampaikan usul dan pendapat*” Dalam Hukum Tata Negara hak anggota DPR untuk mengajukan usul atau anjuran serta pertanyaan mengenai suatu masalah biasa disebut dengan **hak petisi**. Hak petisi ini ada hubungannya dengan lembaga tinggi negara.

c. Hak Imunitas Anggota DPR

Pada prinsipnya hak imunitas, yang dalam bahasa Indonesia disebut juga dengan hak kekebalan, secara konstitusional telah diatur keberadaannya dalam Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dinyatakan bahwa “*Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai ..., serta **hak imunitas**.*”

Dalam pengaturan yang lebih tegas dapat dilihat dalam Pasal 224 UUMD3. Dalam ayat (1) ketentuan dimaksud dinyatakan bahwa *anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan kewenangan DPR*. Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat diketahui bahwa selama seorang anggota DPR mengemukakan pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis sepanjang dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR serta berkaitan erat dengan fungsi serta tugas dan kewenangan DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan, dan inilah yang selanjutnya disebut **hak imunitas**.

Pengecualian dari penggunaan hak imunitas bagi seorang anggota DPR, dikemukakan dalam Pasal 196 ayat (4) Undang-Undang MD3 yaitu terdiri dari dua hal. *Pertama*, anggota parlemen yang bersangkutan mengemukakan isi materi rapat yang telah disepakati dilakukan rapat secara tertutup. *Kedua*, mengemukakan hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara, yang saat ini justru belum jelas mengingat pengaturan mengenai rahasia negara belum diatur dalam undang-undang.

Hak imunitas bagi anggota parlemen juga dianut di negara lain. Di Malaysia, melalui pengaturannya dalam *Act 347 Houses of Parliament (Privileges and Powers) Act 1952* yang telah mengalami perubahan terakhir tanggal 1 January 2006. Diketahui dalam Pasal 7 Act 347 tersebut dinyatakan sebagai berikut:

“No member shall be liable to any civil or criminal proceedings, arrest, imprisonment, or damages by reason of any matter or thing which he may have brought by petition, bill, resolution, motion, or otherwise, or have said before the House or any committee.”⁴⁸

⁴⁸ Laws of Malaysia, *Act 347 Houses Of Parliament (Privileges And Powers) Act 1952*, diunduh dari <http://www.agc.gov.my/agc/Akta/Vol.%207/Act%20347.pdf>, tanggal 15 Desember 2016.

Secara harfiah dapat diketahui bahwa anggota parlemen di Malaysia memiliki hak imunitas, di mana seorang anggota parlemen tidak dapat dipidana atau digugat, ditangkap, dipenjara, atas sesuatu yang anggota tersebut utarakan dalam suatu petisi, rancangan undang-undang, resolusi, mosi atau apa yang dikatakan oleh anggota parlemen tersebut dalam sidang parlemen atau komisi apa pun.

Pengaturan yang sama juga dianut di Inggris. Dalam Pasal 105 ayat (2) Konstitusi Inggris dinyatakan bahwa:

"No member of Parliament shall be liable to any proceedings in any court in respect of anything said or any vote given by him in Parliament or any Committee thereof and no person shall be so liable in respect of publication by or under the authority of either House of parliament of any report, paper, votes or proceedings."⁴⁹

Dengan kata lain, di Inggris berlaku ketentuan bahwa seorang anggota parlemen tidak bertanggung jawab secara hukum atas suara yang diberikan di parlemen atau persidangan di komisi-komisi. Hal ini diberikan oleh Konstitusi Inggris sebagai bentuk kemerdekaan berbicara di parlemen (*freedom of parliament*).

Keberadaan hak imunitas sebenarnya terkait erat dengan fungsi, tugas, dan kewenangan DPR. Fungsi DPR secara institusional berdasarkan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang MD3 meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Adapun tugas dan kewenangan DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 Undang-Undang MD3 di antaranya: membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; membahas bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang APBN yang diajukan oleh Presiden; melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN; membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; dan menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Keterkaitan hak imunitas dengan fungsi, tugas dan kewenangan tersebut yang melekat pada anggota DPR berlaku baik anggota berada di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR, sehingga sepanjang seorang anggota mengemukakan pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan. Namun demikian, apabila dalam penyampaian pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakan oleh anggota tersebut tidak benar atau dirasa tidak etis dan dinilai mencemarkan nama baik seseorang maka mekanismenya ada-

⁴⁹ National Commission To Review The Working Of The Constitution, *Immunity of Legislators: What do The Words 'In Respect of Anything Said or Any Vote Given By Him' in Article 105 (2) Signify?*, diunduh dari <http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v2b1-10.htm>, tanggal 15 Desember 2016.

lah dilaporkan ke Badan Kehormatan DPR.⁵⁰

Dengan demikian dengan hak imunitas seorang anggota DPR diharapkan dapat mengaktualisasikan keberadaannya sebagai wakil rakyat untuk melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Namun tentunya dengan batasan dalam ruang lingkup fungsi, tugas dan wewenang DPR. Bagaimana jadinya apabila dalam pengemukaan pernyataan, pertanyaan dan pendapat dalam menjalankan fungsi DPR, seorang anggota DPR dilanda perasaan takut karena nantinya akan dituntut di jalur hukum, justru akan kontra produktif peran anggota parlemen kita sebagai wakil rakyat di mata masyarakat.

Selain hak yang melekat pada diri anggota DPR selaku pejabat negara, anggota DPR juga memiliki kewajiban, antara lain:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.
- g. menaati tata tertib dan kode etik.
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain.
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

D. FRAKSI DAN ALAT KELENGKAPAN DPR

1. Fraksi

Di DPR, para anggota dewan tergabung ke dalam fraksi-fraksi. Fraksi adalah pengelompokan anggota dewan berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi ini bersifat mandiri serta terbentuk dalam rangka optimalisasi dan pengefektivitasan pelaksanaan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban DPR. Fraksi mempunyai anggota sekurang-kurangnya 13 orang. Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan anggota dari dua atau lebih partai politik hasil pemilihan umum yang kurang dari 13 orang atau dapat bergabung dengan fraksi lain. Setiap anggota dewan

⁵⁰ Media Indonesia, *Hak Imunitas Melekat Pada Anggota DPR*, diunduh dari <http://www.mediaindonesia.com/read/2009/12/15/111707/16/1/Hak-Imunitas-Melekat-Pada-Anggota-DPR/ya>, tanggal 15 Desember 2016.

harus menjadi anggota salah satu fraksi. Pimpinan Fraksi ditetapkan oleh anggota fraksinya masing-masing.

Tugas utama fraksi adalah mengoordinasi kegiatan anggota dalam melaksanakan tugas dan wewenang mereka selaku anggota dewan. Fraksi juga bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja para anggota dalam melaksanakan tugas, dan tugas ini tecermin dalam setiap kegiatan DPR. DPR juga menyediakan sarana dan anggaran guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi menurut pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

2. Alat Kelengkapan DPR

DPR untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, membentuk alat kelengkapan DPR yang terdiri atas: (1) pimpinan dpr; (2) badan musyawarah; (3) komisi; (4) badan legislasi; (5) panitia anggaran; (6) badan urusan rumah tangga; (7) badan kerja sama antar-parlemen; (8) badan kehormatan; dan (9) panitia khusus.

a. Pimpinan DPR

Pimpinan DPR merupakan kesatuan pimpinan yang sifatnya kolektif. Pimpinan DPR terdiri atas satu ketua dan tiga wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dewan dalam rapat paripurna. Calon ketua dan wakil ketua diusulkan oleh setiap fraksi kepada pimpinan sementara secara tertulis berupa satu paket calon pimpinan yang terdiri atas satu orang calon ketua dan tiga orang calon wakil ketua dari fraksi yang berbeda untuk ditetapkan sebagai calon pimpinan DPR dalam rapat paripurna.

Setelah terpilih, maka Pimpinan DPR bertugas, antara lain: (1) memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan; (2) menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua; (3) menjadi juru bicara DPR; (4) melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR; (4) melaksanakan konsultasi dengan presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR; (5) mewakili DPR dan/atau alat kelengkapan DPR di pengadilan; (6) melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; serta menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR; dan (7) mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPR.

b. Badan Musyawarah

Badan Musyawarah (selanjutnya disingkat Bamus) merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap. Keanggotaan Bamus ditetapkan DPR lewat rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR. Jumlah anggota Bamus sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah Anggota yang ditetapkan oleh rapat paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Tugas Bamus, antara lain:

a. Menetapkan acara DPR untuk 1 tahun sidang, 1 masa persidangan, atau sebagian

dari suatu masa sidang, dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi hak rapat paripurna untuk mengubahnya.

- b. Meminta dan/atau memberikan kesempatan alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan.
- c. Menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR.

c. Komisi

Susunan dan keanggotaan komisi ditetapkan DPR dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Penetapan ini dilakukan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Setiap anggota—kecuali pimpinan MPR dan DPR—harus menjadi anggota salah satu komisi. Jumlah komisi, pasangan kerja komisi dan ruang lingkup tugas komisi diatur lebih lanjut dengan keputusan DPR yang didasarkan pada institusi pemerintah, baik lembaga kementerian negara maupun lembaga non-kementerian, dan sekretariat lembaga negara, dengan mempertimbangkan keefektifan tugas DPR.

Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya. Tugas komisi di bidang anggaran, yaitu: (1) mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah; dan (2) mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah.

TABEL 8.1. BIDANG TUGAS KOMISI

No.	Bidang Kerja	Pasangan Kerja
1.	Pertahanan, Luar Negeri, dan Informasi.	Departemen luar Negeri, Menteri Negara Komunikasi dan Informasi, Departemen Pertahanan, Badan Intelijen Negara, Lembaga Pertahanan Nasional, dan Panglima TNI.
2.	Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara, dan Agraria.	Parlemen Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Komisi Pemilihan Umum, Sekretaris Kabinet, Badan Pertahanan Nasional, dan Lembaga Administrasi Negara.
3.	Hukum dan Perundang-undangan HAM, dan Keamanan.	Kejaksaan Agung, Departemen Kehakiman dan HAM, Badan Pertahanan Negara, dan Mabes Polri.
4.	Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, dan Pangan.	Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan Perikanan, dan Badan Usaha Logistik.

5.	Perhubungan, Telekomunikasi, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan, dan Kawasan Tertinggal.	Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Perhubungan dan Telekomunikasi, Menteri Negara Perumahan Rakyat, dan Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.
6.	Perdagangan, Perindustrian, Investasi, Koperasi, UKM, dan BUMN.	Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Menteri Negara Koperasi dan UKM, dan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
7.	Energi, Sumberdaya Mineral, Riset dan Teknologi, dan Lingkungan Hidup.	Departemen Pertambangan Energi dan Sumber Daya Alam, Menteri Negara Riset dan Teknologi.
8.	Agama, Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan.	Departemen Agama, Departemen Sosial, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan.
9.	Kependudukan, Kesehatan, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi.	Departemen Kesehatan, dan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
10.	Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Kesenian, dan Kebudayaan.	Menteri Negara Pemuda dan Olahraga, Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata, Departemen Pendidikan Nasional.
11.	Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan, dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.	Departemen Keuangan, Menteri Negara Badan Perencanaan Nasional, Bank Indonesia, dan Lembaga Keuangan Bukan Bank.

Tugas komisi di bidang pengawasan, antara lain: (1) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya; (2) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya; (3) melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah; dan (4) membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

Komisi dalam melaksanakan tugasnya dapat melakukan hal-hal, sebagai berikut: (1) mengadakan rapat kerja dengan presiden, yang dapat diwakili oleh menteri; dan (2) mengadakan rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya, mengadakan rapat dengar pendapat umum, mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses.

d. Badan Legislasi

Susunan keanggotaan badan legislasi (selanjutnya disebut Baleg) ditetapkan oleh DPR dalam Rapat Paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Tugas Baleg, antara lain: (1) merencanakan dan menyusun program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran; (2) menyiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; (3) melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan; dan (4) membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh badan legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan legislasi dalam melaksanakan tugasnya dapat mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak pemerintah, DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPR.

e. Panitia Anggaran

Susunan keanggotaan panitia anggaran ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Anggota panitia anggaran terdiri atas anggota-anggota seluruh unsur komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota dan usulan dari fraksi.

Panitia anggaran bertugas melaksanakan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Panitia anggaran dalam melaksanakan tugasnya dapat melakukan hal-hal berikut: (1) mengadakan rapat kerja dengan presiden, yang dapat diwakili oleh menteri; (2) mengadakan rapat dengar pendapat atau rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan panitia anggaran maupun atas permintaan pihak lain; dan (3) mengadakan konsultasi dengan DPD.

f. Badan Urusan Rumah Tangga

Susunan keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (selanjutnya disebut BURT) ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Tugas BURT, antara lain: (1) membantu pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR, termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai sekretariat jenderal; (2) membantu pimpinan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh sekretariat Jenderal; dan (3) membantu pimpinan DPR dalam merencanakan dan menyusun anggaran DPR dan anggaran sekretariat jenderal.

BURT dapat meminta penjelasan dan data yang diperlukan kepada sekretariat jenderal. BURT memberikan laporan tertulis sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun sidang kepada pimpinan DPR. Dalam melaksanakan tugasnya BURT bertanggung jawab kepada pimpinan DPR.

g. Badan Kerja Sama Antarparlemen

Susunan keanggotaan Badan Kerja Sama Antarparlemen (selanjutnya disebut BKSAP) ditetapkan oleh DPR menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang ketiga. Susunan keanggotaan BKSAP ditetapkan oleh rapat paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

Tugas BKSAP, antara lain: (1) membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain, baik

secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen dan/atau anggota-anggota parlemen; (2) mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR; (3) mengadakan evaluasi dan mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan tugas BKSAP, terutama hasil kunjungan delegasi DPR ke luar negeri; dan (4) memberikan saran atau usul kepada Pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antarpemerintahan.

BKSAP dalam melaksanakan tugasnya dapat mengadakan konsultasi dengan pihak yang dipandang perlu mengenai hal yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya. Selain itu, BKSAP juga dapat mengadakan hubungan dengan parlemen negara lain dan organisasi internasional atas penugasan atau persetujuan pimpinan DPR.

h. Badan Kehormatan

Susunan keanggotaan badan kehormatan (selanjutnya disebut BK) ditetapkan oleh DPR dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi, pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang ketiga. Anggota BK berjumlah 13 (tiga belas) orang. Tugas BK, antara lain:

1. Menetapkan keputusan hasil penyelidikan dan verifikasi dan menyampaikan keputusan tersebut kepada pimpinan DPR.
2. Melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena: tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota; tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum; melanggar sumpah/janji, kode etik, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota; atau melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.
3. BK mempunyai wewenang untuk memanggil anggota dewan yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan.

Selain itu, BK juga dapat memanggil pelapor, saksi, atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain. Setelah badan kehormatan melakukan penelitian dan mempertimbangkan pengaduan, pembelaan, bukti-bukti serta sanksi-sanksi, badan kehormatan dapat memutuskan sanksi berupa:

1. Teguran tertulis yang disampaikan oleh pimpinan DPR kepada anggota yang bersangkutan.
2. Pemberhentian dari jabatan pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR yang disampaikan kepada pimpinan DPR untuk dibacakan dalam rapat paripurna.
3. Pemberhentian sebagai anggota oleh pimpinan DPR disampaikan oleh pimpinan

DPR kepada anggota yang bersangkutan.

4. Badan kehormatan dapat menetapkan keputusan rehabilitasi, apabila anggota yang diadukan terbukti tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan kode etik yang diumumkan dalam rapat paripurna dan dibagikan kepada seluruh anggota.

i. Panitia Khusus

Apabila memandang perlu, DPR dapat membentuk panitia khusus (selanjutnya disebut Pansus) yang bersifat sementara. Komposisi keaggotaan Pansus ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota Pansus ditetapkan oleh rapat paripurna sekurang-kurangnya 10 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang.

Pansus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Pansus bertanggung jawab kepada DPR. Pansus otomatis dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja Pansus.

j. Panitia Kerja

Panitia yang dibentuk oleh alat kelengkapan DPR disebut panitia kerja (selanjutnya disebut Panja) atau tim yang berjumlah sebanyak-banyaknya separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan yang bersangkutan, kecuali tim yang dibentuk oleh Pimpinan DPR disesuaikan dengan kebutuhan.

Panja atau tim bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR yang membentuknya. Panja atau tim dibubarkan oleh alat kelengkapan DPR yang membentuknya setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Tindak lanjut hasil kerja panitia kerja atau tim ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR yang membentuknya.

Bab 9

DEWAN PERWAKILAN DAERAH [DPD]

A. PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah karena sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan negara Indonesia.

Bab tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) merupakan bab baru yaitu Bab VIIA. Bab ini terdiri atas dua pasal, yaitu Pasal 22C dan 22D. Pasal 22C mengatur mengenai susunan DPD sedangkan Pasal 22D mengatur tentang kewenangan DPD.

Implikasi perubahan UUD NRI 1945 tersebut membawa dampak yang sangat luas terhadap lembaga perwakilan rakyat. Salah satunya adalah pembentukan lembaga negara baru sebagai kamar ke dua¹ yaitu Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD).

Kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.

¹ Reformasi pada lembaga legislatif dilembagakan dalam wujud perubahan sistem *unicameral* (yang telah menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi atau supremasi MPR) menuju sistem *bicameral* dengan mengadakan perubahan komposisi MPR di mana MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum. **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 196.

Ketentuan UUD NRI 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk:

- 1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
- 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah.
- 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.²

Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.

Menurut **Titik Triwulan Tutik**, pembentukan DPD (*senate* atau *upperhouse*) merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol (*check and balance*) di antara lembaga-lembaga negara sehingga berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Pembentukan DPD merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi (*hak konstitusional*) yang telah dijamin konstitusi. Selain itu, pembentukan DPD dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan.³

Ramlan Surbakti dalam **Saldi Isra** (2004), menyebutkan beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD yaitu: *pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; *kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.⁴

Sementara **Meri Yarni** (2007: 22-23) mencatat, bahwa terdapat beberapa hal yang melandasi gagasan awal reformasi konstitusi yang melahirkan DPD, antara lain: *Pertama*, gagasan mengubah sistem perwakilan dari *unicameral system* menjadi sistem dua kamar (*bicameral system*). Dalam sistem ini DPD akan bertindak sebagai *The Upper House* (Majelis Tinggi), sedangkan DPR sebagai *The Lower House* (Majelis Rendah). *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.⁵

Berbeda dengan kedua pendapat tersebut, menurut Ginanjar Kartasmita dasar pertimbangan pembentukan DPD menurut ciri politik sebagaimana yang telah men-

² Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2012, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta: Setjen MPR RI, h. 143.

³ **Titik Triwulan Tutik**, *Loc. cit.*

⁴ **Saldi Isra**, 2004, "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1, h. 118.

⁵ **Meri Yarni**, 2007, "Hubungan DPD dengan Lembaga Negara lain dalam Memaknai *Checks and Balances*", *Majalah Hukum Forum Akademika*, Vol. 16, No. 2, h. 22-23.

jadi konsensus politik bangsa Indonesia, tetapi juga sesungguhnya dapat didalami dasar-dasar teoretis yang mendukung keberadaan lembaga DPD tersebut. **Secara teoretis** keberadaan DPD untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) dalam lembaga legislatif itu sendiri, di samping antarca-bang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif). Di samping itu juga, untuk menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. **Secara politis**, sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, maka keberadaan DPD akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI; semakin meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah; akan meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.⁶

Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa DPD pada awalnya dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*). Dengan struktur tersebut diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat.⁷ Tetapi ide bikameralisme ini mendapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif di panitia *Ad Hoc* Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepekat adalah rumusan yang ada dalam UUD NRI 1945 yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali.⁸

Jimly Asshiddiqie pada kesempatan yang lain juga mengatakan:

Awalnya DPD dimaksudkan sebagai sebagai kamar kedua (*second chamber, bicameral*) Indonesia. Namun ketentuan kamar kedua harus memenuhi persyaratan bikameralisme: Kedua kamar sama-sama punya otoritas menjalankan fungsi legislatif. DPD sama sekali tidak punya kekuasaan legislatif. Pasal 22D UUD 1945 menyiratkan tidak ada satu pun kekuasaan DPD untuk membuat UU, meskipun berhubungan dengan masalah daerah.⁹

Pada kenyataannya dalam perjalanan ketatanegaraan khususnya pada lembaga perwakilan rakyat, yaitu telah terjadi disharmonisasi kedudukan dan fungsi antara DPD dan DPR. Hal ini disebabkan karena terjadi ketidakseimbangan antara tugas dan wewenang yang diemban antara DPD dan DPR selaku Lembaga Perwakilan Rakyat. Lebih jauh lagi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UUMD3 2009) yang mengubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 (UUMD 2003) semakin mem-

⁶ Ginandjar Kartasaminta, 2007, "Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Negarawan* Kementerian Sekretariat Negara RI, No. 5, Tahun 2007, h. 38.

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 119.

⁸ *Ibid.*

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2003, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", *Makalah* disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI di Denpasar Bali, pada 14-18 Juli 2003, h.17.

perkuat hegemoni DPR atas DPD dan mengukuhkan sistem tiga kamar (*tricameral system*) bukan sistem dua kamar (*bicameral system*).

Maswardi Rauf menyatakan, posisi DPD adalah sekadar partner DPR. DPD yang dipilih langsung oleh rakyat seperti DPR, ternyata tidak memiliki kewenangan yang sama seperti DPR dalam membuat legislasi.¹⁰ **Maswardi Rauf** melanjutkan, ketentuan konstitusi ini akibat munculnya beberapa pandangan. *Pertama*, anggota DPR sesungguhnya telah mencerminkan kepentingan daerah-daerah yang ada di Indonesia. *Kedua*, kecilnya peran DPD akibat muncul kekhawatiran terjadinya konflik antara DPR dengan DPD dalam proses pembuatan UU yang sulit dicari jalan keluarnya.¹¹

Terhadap kewenangan dan hak legislasi DPD yang tidak seimbang dan tidak sejajar dengan DPR inilah, maka DPD melakukan *judicial review* terhadap kewenangan DPD dalam hal membahas RUU, terhadap UUMD3 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUP3 2011). Permohonan ini disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Desember 2012.¹² Substansi yang dimohonkan adalah, bahwa UUMD3 dan UUP3 bertentangan dengan pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada pemohon untuk ikut serta membahas rancangan undang-undang.

Berdasarkan *judicial review* DPD, pada tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan DPD tersebut, maka bertambahlah kekuatan DPD dalam hal ikut membahas rancangan undang-undang tapi hanya dalam hal membahas belum pada tahap pengesahan/penggolakan suatu RUU. Dengan keluarnya putusan MK tentang kewenangan DPD yang bertambah satu tingkat dari sebelumnya tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap kewenangan DPD dalam hal legislasi, kewenangan legislasi DPD tetap saja belum sejajar dengan kewenangan DPR ini membuktikan bahwa Indonesia masih menganut *system soft bicameralism* yaitu kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang sama kuat. Begitupun hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (UUMD3 2014) sebagai pengganti dari dari UUMD3 2009.

¹⁰ **Maswardi Rauf**, 2003, "Perkembangan UU Bidang Politik Pasca-Amendemen UUD 1945", *Makalah Pembanding*. Tulisan makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., berjudul "*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*" yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI di Denpasar Bali, pada tanggal 14-18 Juli 2003, h.5.

¹¹ *Ibid*.

¹² Lihat Putusan MK Perkara No.92/PUU-X/2012.

B. SUSUNAN KEANGGOTAAN DAN KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPD)

1. Susunan Keanggotaan DPD

Susunan keanggotaan dan kedudukan yuridis DPD diatur pada BAB VIIA Pasal 22C, bahwa:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk:

- 1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
- 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.

Pasal 22C UUD NRI 1945 sebagaimana tersebut di atas, pada intinya menentukan bahwa untuk melaksanakan demokrasi secara nyata, mengenai keanggotaan DPD Pasal 22C UUD NRI 1945 menetapkan: (1) anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu dan pemilu untuk memilih anggota DPD dilakukan secara individu bukan atas nama partai; (2) anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR; dan (3) susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang. Adapun proses pemberhentian anggota DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “*anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*”

Ketentuan lebih lanjut tentang susunan keanggotaan DPD, diatur dalam UUMD3 2014. Pasal 246 UUMD3 2014 kembali menegaskan, bahwa DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya, dalam Pasal 252 ditegaskan, bahwa anggota DPD dipilih melalui pemilu di setiap provinsi. Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama 4 (empat) orang dan total seluruh anggota DPD tidak boleh melebihi dari 1/3 (sepertiga) jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Berkaitan dengan persyaratan menjadi anggota DPD terkesan lebih berat ketimbang menjadi anggota DPR. Misalnya, total seluruh anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR. Selain itu, jumlah mereka haruslah sama di tiap provinsi tanpa memandang besar kecilnya jumlah penduduk di provinsi tersebut. Bandingkan dengan anggota DPR yang kursinya diproporsikan menurut jumlah penduduk. Makin besar jumlah penduduk, makin besar pula kursi perwakilannya. Sehubungan beratnya syarat anggota DPD ini, contoh dapat diambil di Jawa Timur dalam Pemilu 2009. Total anggota DPD dari provinsi tersebut adalah 4 orang. Satu kursi DPD sebab itu membutuhkan suara 5.500.000 pemilih. Sementara untuk anggota DPR, cuma membutuhkan angka 550.000: Bandingkan antara angka 5.500.000 dengan 550.000.

Tapi yang jelas, bahwa keberadaan DPD untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat (dan) daerah memiliki legitimasi yang kuat seperti halnya memberikan implikasi harapan yang kuat pula dari rakyat kepada lembaga DPD karena anggota DPD secara perorangan dan secara langsung dipilih oleh rakyat, berbeda dari pemilihan Anggota DPR yang dipilih oleh rakyat melalui partai politik. Jelasnya, dapat dilihat dari sisi aspek keterwakilan dan dalam tata cara pemilihan Anggota DPR dan DPD tersebut seperti terlihat pada Gambar 9.1



GAMBAR 9.1. ASPEK PERWAKILAN DAN PEMILIHAN ANGGOTA DPR DAN DPD

Keanggotaan DPD untuk pertama kalinya dipilih pada pemilu tahun 2004 yang lalu yaitu berjumlah 128 orang yang terdiri atas 4 orang dari 32 provinsi. Sulawesi Barat sebagai provinsi termuda belum terwakili. DPD dipimpin oleh seorang ketua dan dua orang wakil ketua yang mencerminkan wilayah barat, tengah, dan timur Indonesia.

DPD memiliki kekhasan karena anggotanya merupakan wakil-wakil daerah dari setiap provinsi. Tidak ada pengelompokan anggota (semacam fraksi di DPR), anggo-

ta DPD merupakan orang-orang independen yang bukan berasal dari partai politik atau politisi profesional tetapi berasal dari berbagai latar belakang misalnya sebagai pengacara, guru, ulama, pengusaha, tokoh Ormas atau LSM, serta ada beberapa anggota DPD yang mantan menteri, gubernur, bupati/walikota, dan lain-lain.

2. Kedudukan DPD

Ketentuan tentang kedudukan DPD, diatur dalam UUMD3 2014 yang menggantikan UUMD3 2003 sebagaimana telah diubah dengan UUMD3 2009 pada Pasal 247 UUMD3 2014 menegaskan bahwa “*DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara.*” Ketentuan Pasal 247 UUMD 2014 merupakan penegasan, bahwa DPD secara yuridis berkedudukan sebagai lembaga Negara. Tetapi permasalahannya termasuk dalam kriteria lembaga negara yang bagaimanakah DPD?

Berdasarkan ketentuan konstitusi, maka DPD merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi (*constitutional organ*). Bila Pasal 247 UUMD 2014 tersebut dikaitkan dengan Pasal 67 dan Pasal 68, maka DPD dan DPR memiliki kedudukan yang setara dan seimbang sebagai lembaga Negara, yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ketentuan tersebut cukup dipahami, karena: *Pertama*, baik DPD maupun DPR keduanya merupakan lembaga negara yang kewenangannya secara langsung diberikan (atribusi) oleh konstitusi (UUD NRI 1945), sehingga keduanya merupakan *constitutional organ*. *Kedua*, dari segi rekrutmen DPD memiliki legitimasi yang sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana DPR.¹³ Bahkan dalam batas-batas tertentu DPD merupakan lembaga perwakilan yang lebih representatif karena mewujudkan perwakilan dari setiap daerah yaitu penyalur keanekaragaman aspirasi daerah (*regional representative*), sedangkan DPR hanya sebatas perwujudan aspirasi dan paham politik rakyat (*political representative*) yang belum tentu mewujudkan perwakilan dari setiap warga daerah.¹⁴

Selanjutnya untuk memahami kedudukan DPD selaku lembaga negara, perlu dijelaskan hubungan konstitusional kedudukan DPD dengan MPR. DPD dengan DPR, dan DPD dengan daerah.

¹³ Ketentuan ini diatur dalam Pasal 22C ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa *anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*. Mencermati ketentuan Pasal 22C ayat (1) tersebut merupakan langkah maju, dalam sistem rekrutmen keanggotaan DPD. Karena DPD—dalam masa demokrasi Pancasila yang semula disebut dengan utusan daerah dalam MPR tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi diangkat oleh presiden. Dan dalam masa reformasi (awal) berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, utusan daerah ditetapkan 135 orang, yaitu 5 orang dari setiap Daerah Tingkat I, juga tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi cara pemilihannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD I.

¹⁴ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 38.

a. Kedudukan DPD dalam Hubungannya dengan MPR

Terdapat beberapa ketentuan dalam UUD NRI 1945 yang mengatur garis hubungan konstitusional antara DPD dengan MPR. Ketentuan dimaksud, terdiri dari dua hubungan konstitusional, yaitu hubungan struktural dan hubungan fungsional. Garis hubungan struktural adalah garis hubungan keanggotaan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, yang mana keterwakilan DPD melalui anggota-anggotanya sebagai anggota MPR. Adapun garis hubungan fungsional adalah garis hubungan kewenangan MPR berdasarkan Pasal 3, dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

● Hubungan Struktural Keanggotaan

Garis hubungan struktural keanggotaan—terdapat garis hubungan negatif, hal ini mengingat bahwa keanggotaan DPD dalam MPR bukan berkedudukan sebagai institusi, akan tetapi anggota perorangan yang berasal dari masing-masing institusi (kamar, yaitu DPD dan DPR). Jadi, anggota DPD dan anggota DPR secara *ex officio* adalah juga anggota MPR.

Melihat pengaturan yang demikian menurut **Abd. Rahman**, berimplikasi pada dua hal, yaitu: *pertama*, menjadikan MPR sebagai lembaga mandiri selain DPD dan DPR. *Kedua*, terjadi ketidakseimbangan kekuatan ketika MPR berhadapan dengan suatu keputusan. DPD akan selalu kalah suara karena jumlahnya tidak seimbang dengan jumlah anggota DPR.¹⁵ Indikasi konstitusional ketidakseimbangan suara tersebut dapat dibaca pada garis hubungan kewenangan terutama pada Pasal 7B ayat (7) dan Pasal 37 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4), masing-masing tentang pemberhentian presiden dan perubahan UUD 1945.

Jika dibandingkan dengan negara-negara yang menganut sistem bikameral, maka MPR hanyalah berkedudukan sebagai sebagai forum pertemuan saja atau sidang gabungan antara DPD dan DPR yang disebut “*joint session*”. Keanggotaan DPD dan DPR dalam forum tersebut adalah institusi. Ketika terjadi *deadlock*, MPR selaku forum diperhadapkan pada suatu keputusan, maka sebagaimana di Amerika Serikat kedua kamar tersebut diwakili secara proporsional bertemu dalam suatu komisi bentukan bersama yang disebut *conference*. Model *conference* ini diberlakukan tidak saja pada pelaksanaan fungsi legislasi tetapi juga pada fungsi pengawasan.

● Hubungan Fungsional

Hubungan fungsional antara DPD dengan MPR meliputi dua garis hubungan, yaitu: *pertama*, garis hubungan berdasarkan kewenangan MPR sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 3 UUD NRI 1945. *Kedua*, garis hubungan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

¹⁵ Jumlah anggota DPD dalam MPR RI adalah 128 orang sedangkan anggota DPR berjumlah 550 orang. Lihat **Abd. Rahman**, 2006, “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Perwakilan Indonesia”, *Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga*, h. 28.

Garis berdasarkan kewenangan MPR, menurut Pasal 3 UUD NRI 1945 sepintas terlihat adanya sinkronisasi antara fungsi DPD dan DPR, tetapi jika ditelaah secara mendalam terdapat ketentuan-ketentuan yang tidak sinkron. Misalnya pada wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1)), ketentuan ini juga terkait dengan Pasal 37 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) tentang syarat perubahan UUD—yaitu syarat jumlah minimal anggota MPR yang mengusulkan perubahan. Kembali pada awal ketentuan ini mempersyaratkan jumlah kuantitas anggota MPR yang harus mengusulkan, yang hadir dan yang menyetujui yang mana-nama lagi-lagi ketidakseimbangan jumlah anggota DPD dan DPR yang menjadi anggota MPR. Begitupun dengan wewenang dalam hal melantik presiden dan wakil presiden yang terkait dengan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), bahwa “presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dihadapan MPR atau DPR” dan “jika MPR atau DPR tidak dapat mengadakan sidang presiden dan wakil presiden bersumpah atau berjanji di hadapan pimpinan MPR, disaksikan pimpinan Mahkamah Agung. Pada pasal ini jelas tidak memberikan tempat DPD sebagai alternatif lain jika MPR dan DPR tidak dapat mengadakan sidang.

Hal yang sama juga terkait dengan pemberhentian presiden dan wakil presiden pada Pasal 3 ayat (3) yang terkait juga dengan Pasal 7A, tentang “usul DPR”, dan Pasal 7B tentang mekanisme pemberhentian. Norma kewenangan Pasal 7A ini adalah norma tunggal, karena hanya DPR yang bisa mengajukan usul pemberhentian. Sementara DPD memiliki mekanisme yang cukup berbelit dan berbeda dengan DPR, yaitu melalui mekanisme berdasarkan Pasal 7B, yaitu *impeachment*.

b. Kedudukan DPD dalam Hubungannya dengan DPR

Berbeda dengan hubungan dengan MPR, hubungan antara DPD dan DPR hanya berkaitan dengan garis hubungan fungsional berdasarkan Pasal 22D, dan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu: fungsi legislasi tertentu, fungsi pengawasan tertentu, dan fungsi pertimbangan atas pengangkatan anggota BPK.

Fungsi DPD berdasarkan ketentuan tersebut, selalu terkait dengan keberadaan DPR. Semua tugas dan wewenang DPD tidak selesai dalam dirinya, tetapi selalu terkait dengan tugas dan wewenang DPR. Dalam hal legislasi, pengawasan, dan pertimbangan, muara akhir dari segala tugas dan wewenang yang diproses oleh DPD ada di DPR. Hal ini disebabkan DPR memiliki tiga fungsi penentu, yaitu: fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.¹⁶

Fungsi menentukan ini tidak dimiliki oleh DPD, bahkan lebih dipertegas lagi dalam rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan kekuasaan tersebut masalah fungsi legislasi mutlak menjadi wewenang DPR bukan lembaga negara yang lain, termasuk DPD. Akibatnya, hubungan fungsional DPD dengan DPR ini bermasalah dalam kaitannya dengan sistem perwakilan dua kamar. Sehingga mengundang pertanyaan benarkah

¹⁶ Lihat Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

DPD merupakan kamar kedua (*the second chamber*) dalam sistem perwakilan dua kamar?

c. Kedudukan DPD dalam Hubungannya dengan Daerah

Tujuan utama dibentuknya DPD sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 adalah mewakili aspirasi dan kepentingan daerah pada tingkat nasional.

Di Australia hubungan antara Senator (sejenis DPD) dan daerah dilakukan melalui hubungan pengangkatan Senator. Walaupun dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, tetapi harus disahkan oleh gubernur atau gubernur jenderal. Fungsi pengawasan ini sebagai wujud dari pengawasan, artinya sewaktu-waktu senator dapat diberhentikan jika terdapat cacat hukum atau menunjukkan kinerja yang buruk.

Mekanisme ini yang tidak dimiliki Indonesia, sehingga daerah tidak memiliki instrumen hukum untuk mengontrol anggota DPD secara langsung yang dipandang buruk kinerjanya. Satu-satunya pengaturan berdasarkan UU No. adalah penggantian antarwaktu (PAW) dengan mekanisme pengaduan melalui DPRD, itu pun tidak ada hubungan langsung tetapi melalui mekanisme yang panjang, yaitu pengaduan kepada DPRD setempat, kemudian diteruskan kepada Badan Kehormatan DPD.

C. TUGAS, WEWENANG, DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

1. Kewenangan Konstitusional DPD

Mengenai kewenangan DPD, Pasal 22D UUD NRI 1945 menetapkan: (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;¹⁷ (2) DPD ikut membahas rancangan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;¹⁸ dan (3) DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk

¹⁷ Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945.

¹⁸ Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945.

ditindaklanjuti.¹⁹

Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) tersebut pada dasarnya adalah merangkum sekaligus fungsi, tugas, dan wewenang DPD dalam wujud rumusan umum.²⁰ Berdasarkan pokok pengaturan tersebut, UUMD3 2014 menjabarkan fungsi DPD melalui Pasal 248, dan ditempatkan pada Bab IV Bagian Kedua tentang fungsi, bahwa DPD mempunyai fungsi:

- a) Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
- b) Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c) Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- d) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agamapengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Selain tugas dan wewenang pokok yang melekat pada fungsinya, DPD juga memiliki kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR untuk pengisian jabatan strategis kenegaraan, yaitu dalam memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan.²¹ Adapun dalam masalah keuangan negara DPD memiliki kewenangan: (1) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama,²² dan (2) menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.²³

Berdasarkan paparan tugas dan wewenang DPD tersebut, terlihat bahwa DPD memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

- 1) Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-

¹⁹ Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945.

²⁰ **Abd. Rahman**, 2006, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Perwakilan Indonesia", *Ringkasan Disertasi* Program Pascasarjana Universitas Airlangga, h. 31.

²¹ Pasal 249 ayat (1) huruf h UUMD3 2014.

²² Pasal 249 ayat (1) huruf d UUMD3 2014.

²³ Pasal 249 ayat (1) huruf g UUMD3 2014.

undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.²⁴

- 2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
- 3) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
- 4) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- 5) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.
- 6) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- 7) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.
- 8) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
- 9) Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Secara garis besar, pengembangan dari fungsi, tugas dan wewenang DPD tersebut, dapat digambarkan secara ringkas dalam Tabel 9.1.

²⁴ Pasal 249 ayat (1) huruf a UUMD3 2014.

TABEL 9.1. FUNGSI, TUGAS, DAN WEWENANG DPD

Fungsi	Tugas dan wewenang	Bidang terkait
Perundang-undangan (legislasi)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR. ▪ Ikut membahas RUU. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otonomi Daerah. ▪ Hubungan pusat dan daerah. ▪ Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah. ▪ Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. ▪ Perimbangan keuangan pusat dan daerah.
Pengawasan (kontrol)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. ▪ Menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otonomi Daerah. ▪ Hubungan pusat dan daerah. ▪ Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah. ▪ Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. ▪ Perimbangan keuangan pusat dan daerah. ▪ Pelaksanaan APBNP. ▪ Pendidikan . ▪ Pendidikan agama.
Pertimbangan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memberi pertimbangan kepada DPR ihwal RUU tertentu. ▪ Memberi pertimbangan kepada DPR ihwal pemilihan anggota BPK. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RUU APBN. ▪ RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. ▪ Pemilihan anggota BPK.

Sumber: Abd. Rahman, 2006: 30-31.

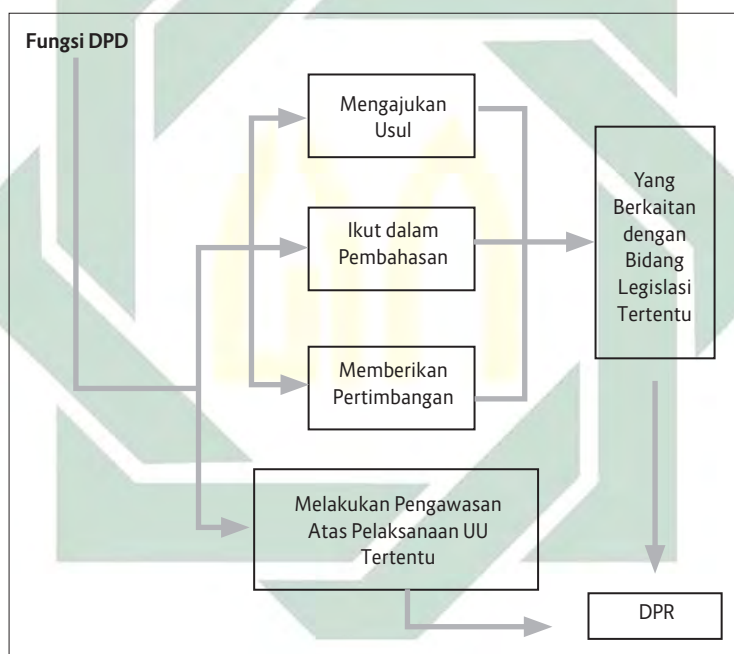
2. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

Berdasarkan kewenangan konstitusional DPD, sebagaimana terdapat pada Pasal 22D UUD NRI 1945, maka fungsi DPD berdasarkan Pasal 248 UUMD3 2014 yaitu:

- (1) DPD mempunyai fungsi:
 - a. pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - b. ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - c. pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan
 - d. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- (2) Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan, bahwa: *Pertama*, Pasal 248 ayat (1) huruf a dan b menjabarkan **fungsi legislasi** DPD. *Kedua*, Pasal 248 ayat (1) c menjabarkan **fungsi pertimbangan** DPD. *Ketiga*, Pasal 248 ayat (1) huruf d menjabarkan **fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang** tertentu DPD.²⁵

Sehubungan dengan fungsi tersebut—mengusulkan, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan, DPD juga punya hak untuk mengawasi pelaksanaan setiap undang-undang berkait masalah di atas. Namun sebagai hasil pengawasan, DPD tidak dapat bertindak langsung oleh sebab mereka harus menyampaikan terlebih dahulu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dalam konteks pembuatan undang-undang, DPD sangat bergantung kepada DPR. Adapun secara skematis sebagaimana terlihat pada Gambar 9.2.



GAMBAR 9.2. FUNGSI DPD RI MENURUT UUD 1945 PASAL 22 D

● Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi DPD pada dasarnya merupakan fungsi yang berkaitan dengan

²⁵ Ketentuan ini dahulu diatur dalam Pasal 41 huruf a UUMD3 2003 adalah undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD sebelum dinyatakan tidak berlaku oleh Pasal 407 UUMD3 2009 dan UUMD 2009 sendiri telah diganti dengan UUMD3 2014 berdasarkan konsiderans **Menimbang** pada **huruf c** yang menyatakan, bahwa Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga **perlu diganti**.

tiga bidang tugas, yaitu: mengajukan usul RUU, ikut membahas RUU, dan memberi pertimbangan atas RUU. Ruang lingkup bidang tugas pertama dan kedua mencakup RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Melihat konstruksi tersebut, menempatkan kekuasaan DPD yang terkait dengan fungsi legislasi hanya sebatas mengajukan rancangan UU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Sama halnya dengan yang diungkapkan **Saldi Isra**, bahwa masalah terbatasnya fungsi legislasi DPD bukan perdebatan yang hanya muncul saat ini. Sejak semula, begitu kewenangan DPD disepakati dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 (2001), sudah bermunculan banyak kritik bahwa lembaga ini tidak akan mampu memosisikan dirinya merepresentasikan kepentingan daerah. Alasannya, konstitusi hanya menyediakan ruang amat sempit bagi DPD dalam proses pembentukan UU.²⁶

Adapun ruang lingkup yang bidang tugas ketiga adalah terbatas pada memberikan pertimbangan atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, serta memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota. Semua bidang tugas DPD tersebut diajukan kepada DPR sebagai pengambil keputusan terakhir.

Dengan keterbatasan ruang lingkup fungsi dan wewenang DPD ini, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga negara ini merupakan subordinasi dari DPR. Kewenangan DPD dalam UUD NRI 1945 tidak fungsional, karena DPD tidak memiliki “*empowering instrumen*”. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal, karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR. Kegagalan ini akan berimplikasi melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional. dengan demikian sulit membantah sinyalemen bahwa keberadaan DPD hanya sebagai pelengkap dalam sistem perwakilan. Padahal, dalam sistem bikameral, semestinya masing-masing kamar diberikan kewenangan yang relatif seimbang dalam rangka menciptakan mekanisme *checks and balances*.

Berbagai kelemahan tersebut, juga berpengaruh pada mekanisme kerja dan alat kelengkapan yang menyertai pelaksanaan fungsi legislasi DPD.

● Fungsi Pengawasan

Bidang pengawasan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah,

²⁶ http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=542:paradigma-baru-legislasi&catid=1:artikelkompas&Itemid=2, Kompas, 30 Mei 2013, diakses pada tanggal 2 Januari 2014.

pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama yang hasil pengawasannya akan disampaikan ke DPR. Tindakan selanjutnya dari hasil pengawasan tergantung DPR untuk menindaklanjutinya melalui hak interpelasi, hak angket dan menyampaikan pendapat.

Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 248 ayat (1) huruf d UUMD3 2014, bahwa DPD memiliki fungsi *pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama*.

Pasal 249 ayat (1) huruf e dan f, semakin mempertegas bahwa pengawasan yang sifatnya terbatas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 248 ayat (1) huruf d yaitu pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Dan hasil pengawasan itu sendiri harus disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Jadi, dalam hal ini “pemberi kata putus” adalah DPR, bukan DPD. Apakah DPR sendiri akan menindaklanjuti hasil temuan DPD? Itu kembali kepada etiket yang dibawa oleh DPR sendiri.

Berdasarkan paparan tersebut menunjukkan, bahwa kewenangan yang diberikan kepada DPD hanya sebatas memberi masukan kepada DPR baik dalam bidang legislasi, maupun pengawasan. Hal ini memberikan batasan yang membuat DPD tidak dapat berperan seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Pelaksanaanya selama hampir setengah periode DPD berjalan sejak Oktober 2004, telah menunjukkan indikasi kesulitan DPD dalam menyelesaikan secara tuntas aspirasi masyarakat. Oleh karenanya telah tumbuh kekecewaan atas ketidakmampuan DPD mengemban aspirasi dan harapan masyarakat. Persoalannya bukan untuk DPD semata, tetapi pada ketuntasan dalam artikulasi aspirasi rakyat. Untuk itu memang masih sangat dibutuhkan pemahaman tentang konsep sistem ketatanegaraan yang mendasar dengan didukung oleh kesadaran untuk mengerti bahwa ada persoalan dalam konstruksi sistem ketatanegaraan kita. Ada permasalahan dalam sistem ketatanegaraan, yang hanya dapat diselesaikan secara konstitusional melalui perubahan kelima UUD 1945 dengan dilandasi oleh pemahaman konseptual dan fakta yang ada di lapangan dalam sistem ketatanegaraan kita.

3. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah

Sebagaimana lazimnya sebuah lembaga perwakilan (parlemen), pembagian tugas dan kerja anggota DPD diatur dalam peraturan tata tertib. Pembagian tugas di DPD tercermin dari alat-alat kelengkapan yang dimiliki, yakni: empat panitia *ad hoc* yang ruang lingkup tugasnya mencakup bidang legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Seluruh anggota, kecuali pimpinan DPD, wajib bergabung ke dalam salah satu panitia *ad hoc*.

Selain panitia *ad hoc*, DPD memiliki alat kelengkapan yang secara fungsional mendukung pelaksanaan tugas DPD, yakni badan kehormatan yang bertugas menegakkan peraturan tata tertib dan kode etik anggota DPD; panitia musyawarah yang bertugas menyusun agenda persidangan DPD; panitia perancang undang-undang yang bertugas merencanakan dan menyusun program legislasi DPD; panitia urusan rumah tangga yang bertugas membantu pimpinan DPD dalam menentukan kebijakan kerumahtanggaan DPD; dan panitia kerja sama antarlembaga perwakilan yang bertugas membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPD dengan lembaga negara sejenis, baik secara bilateral maupun multilateral.

Di samping alat kelengkapan tersebut, DPD membentuk kelompok anggota DPD di MPR yang bertugas mengoordinasikan kegiatan anggota DPD dan meningkatkan kemampuan kinerja DPD dalam lingkup sebagai anggota MPR. Di awal pembentukannya, kelompok anggota DPD telah berhasil menempatkan dua orang wakilnya untuk duduk sebagai pimpinan MPR.

Kelahiran DPD telah membangkitkan harapan masyarakat daerah di mana kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Di samping itu, kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak akan merugikan dan akan dapat senantiasa sejalan dengan kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh Tanah Air. Kepentingan daerah merupakan bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak dipertentangkan. Namun menjadi pertanyaan selanjutnya bahwa: Apakah harapan-harapan atas DPD RI tersebut dapat terwujud? Apakah ada keseimbangan antara harapan dan kemampuan yang dimiliki oleh DPD? Semua kembali pada pengambil kebijakan khususnya adalah lembaga yang diberikan kewenangan legislasi yaitu MPR dan DPR, mau dan mampukan menyusun aturan hukum dalam hal ini UUD yang memberikan wewenang setara antara kamar-kamar dalam lembaga perwakilan rakyat (parlemen).

D. HARMONISASI FUNGSI DAN PEMBERDAYAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

1. Harmonisasi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai Lembaga Perwakilan dalam Sistem Bikameral

Seperti telah dibahas sebelumnya, bahwa secara umum menurut **John A. Jacobson**, bahwa, struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar atau *bicameral*.²⁷ Di Inggris, sistem *bicameral* terdiri dari

²⁷ Saldi Isra, 2004, "Penataan Lembaga Perwakilan rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi

Majelis Tinggi (*The House of Lord*) dan Majelis Rendah (*The House of Commond*). Adapun sistem bicameral di USA terdiri dari Senat (*Senate*) sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*House of Representative*) sebagai Majelis Rendah, yang menempatkan antara ke dua majelis tersebut dalam keadaan setara dan seimbang (*strong bicameral*)—bukan meletakkan majelis yang satu lebih dari majelis lainnya (*soft bicameral*). Pembentukan kamar ke-2 (dua) dalam suatu lembaga perwakilan dalam *strong bicameral system* adalah dalam upaya pelaksanaan *checks and balances*. Dalam hal ini **Jimly Asshiddiqie** (1996) mengatakan:

Adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan *double check* sistem ini semakin terasa apabila majelis tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dengan dari Majelis Rendah.²⁸

Sidang Umum MPR 2001 berhasil mengamendemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem *bicameral*. UUD NRI 1945 menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi Negara (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945) yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD (Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945). Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem *bicameral* dengan membentuk kamar kedua setelah DPR yaitu DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah. Namun demikian, menurut **Philipus M. Hadjon**, mencermati ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa MPR terdiri atas **anggota DPR** dan **anggota DPD** menunjukkan, bahwa sistem yang dianut lembaga perwakilan rakyat bukanlah sistem 2 (dua) kamar (*bicameral system*), karena dalam sistem 2 (dua) kamar akan berlaku MPR terdiri atas **DPR** dan **DPD**.²⁹ Mencermati kondisi sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia tersebut, **Jimly Asshiddiqie** (2005) berpandangan, bahwa sistem lembaga perwakilan kita pada dasarnya tidak dibangun atas dasar prinsip *bicameral* khususnya *strong bicameral*, tetapi lebih cenderung pada *soft bimareal*—bahkan pada batas-batas tertentu cenderung *tricameral* dengan mendudukan MPR sebagai kamar ke-3 (tiga).³⁰

Lepas dari permasalahan sistem kamar dari lembaga perwakilan rakyat kita, isu yang muncul adalah apakah terdapat keseimbangan tugas dan wewenang antara DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua dalam lembaga perwakilan

Dewan Perwakilan Rakyat”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 1 No. 1, Juli 2004, h. 116.

²⁸ **Jimly Asshiddiqie**, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, h. 3.

²⁹ **Philipus M. Hadjon**, 2004, “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara”, *Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, h. 2-3.

³⁰ **Jimly Asshiddiqie**, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, h. 52.

kita dalam rangka mekanisme *check and balances*? Sesuai dengan awal pembentukan DPD, hendak menjadikan sistem perwakilan dua kamar seperti *Congress* di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate dan House of Representatives*. Dibentuknya DPD dengan fungsi, tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang berkedudukan sebagai “lembaga legislatif” disamping DPR menunjukkan semakin tidak jelasnya sistem perwakilan yang dianut oleh UUD 1945. Sebagaimana dikemukakan oleh **Jimmy Asshiddiqie** (2005),

Semula pembentukan DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD, sehingga dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cerminan representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representatif teritorial atau regional (*regional representatives*).³¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 22C UUD NRI 1945 dapat disimpulkan bahwa wewenang DPD adalah dapat mengajukan kepada DPR atas rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas dan memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang tertentu dan melakukan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan undang-undang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR untuk ditindak lanjuti.

Wewenang DPD sangat berbeda dengan wewenang DPR. Wewenang DPR ditentukan dalam Pasal 20, sebagai berikut:

- (1) DPR 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 itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Pasal 20A UUD 1945 menentukan sebagai berikut bahwa:

- (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat;
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas;
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan, bahwa Presiden berhak mengaju-

³¹ *Ibid.*, h. 139. Lihat juga **Jimmy Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 119.

kan rancangan undang-undang kepada DPR. Selanjutnya, Pasal 21 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan, bahwa anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 tersebut di atas, maka Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menentukan mengenai kewenangan DPD, sebagai berikut:

1. Mengajukan dan membahas rancangan undang-undang (tanpa boleh ikut menetapkan dan memutuskan) terhadap masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Memberikan pertimbangan terhadap:
 - a. Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan dan agama.
 - b. Pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
3. Melakukan pengawasan terhadap masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan dan agama.

Memperhatikan ketentuan tersebut di atas, maka kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif sangat tidak seimbang dan tidak setara apabila dibandingkan dengan DPR. Ketentuan tentang wewenang DPD sebagai lembaga legislatif dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 sangat sederhana, *sumir* dan tidak memberikan bobot terhadap DPD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan dengan biaya yang sangat mahal dalam rangka untuk mewakili daerahnya masing-masing.³² Berdasarkan ketentuan tersebut maka DPD terbatas untuk mengajukan usul, ikut membahas dan memberikan pertimbangan, tetapi tidak berhak untuk memutuskan karena yang berhak untuk memutuskan segala rancangan undang-undang adalah DPR.

Selanjutnya yang berkaitan dengan kedudukannya sebagai lembaga pengawasan, DPD hanya berfungsi melakukan pengawasan yang hasilnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945). Oleh karena itu, DPD dalam menjalankan fungsi pengawasannya tidak lebih hanya sebagai "*tukang catat*". Terkait dengan fungsi tersebut, maka yang menjadi persoalan adalah bagaimana apabila DPR tidak menindak lanjuti hasil kerja pengawasan yang dilakukan oleh DPD. Oleh karena itu, untuk menjalankan fungsi-fungsi yang dimilikinya sebagaimana halnya DPR, DPD seharusnya juga dilengkapi dengan hak-hak baik untuk lembaga ataupun anggota-anggotanya agar dapat secara maksimal menjalankan fungsinya tersebut.

³² Didik Widitrisniharjo, 2007, "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang Setara dan Seimbang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Yustika*, Vol. 10, No. 1, h. 110.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa DPD sebagai lembaga legislatif sebenarnya tidak mempunyai kekuasaan apa pun yang secara strategis dapat memberikan pengaruh dalam pengambilan keputusan terhadap masalah-masalah yang menyangkut kehidupan rakyat yang diwakilinya, sehingga fungsi DPD yang demikian itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR yang sifat tugasnya di bidang legislasi hanyalah menunjang (*auxiliary agency*)³³ tugas konstitusional DPR.³⁴

Suatu hal yang ironis sebagai lembaga yang anggota-anggotanya dipilih dan mewakili rakyat Indonesia, tetapi DPD tidak mampu mengekspresikan dan merepresentasikan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh **Ramlan Surbakti** (2002), bahwa pertimbangan dibentuknya DPD didasarkan atas pertimbangan (1) distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampaui besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; (2) Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus. Namun dengan kedudukan, tugas dan fungsi serta pengaturan hak-hak yang terdapat dalam UUD 1945 seperti yang sekarang ini tentu tujuan dibentuknya DPD tidak akan dapat terwujud dan direalisasikan.³⁵

DPD dalam posisi dan kedudukannya itu adalah tepat kalau dikatakan tidak lebih merupakan badan penasihat atau lembaga konsultan bagi DPR. Bahkan dengan melihat rumusan tugas, fungsi, dan kewenangan tersebut, menurut **Kuntana Magnar**,³⁶ DPD tidak lebih dari suatu lembaga negara yang berfungsi melayani, suatu fungsi yang tidak jauh berbeda dengan *state auxiliary bodies*.³⁷ Padahal, sebagaimana dikemukakan di atas dibentuknya DPD bertujuan untuk lebih mengembangkan kehidupan demokratisasi dan juga dalam rangka *Check and Balances System*. Karena MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga superior yang dapat mengontrol lembaga-lembaga di bawahnya maka mengharuskan lembaga-lembaga negara itu saling melakukan pengawasan secara seimbang terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan di daerah.

Dengan kondisi demikian, maka Indonesia merupakan sebuah anomali karena

³³ *State Auxiliary Agencies* atau disebut dengan *State Auxiliary Bodies* dan dalam bahasa Indonesia biasa disebut lembaga negara bantu atau komisi negara yaitu suatu lembaga negara yang dibentuk untuk menggantikan atau mengambil alih fungsi lembaga yang pernah ada atau yang sama sekali baru dengan fungsi dan wewenangannya.

³⁴ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika h. 121.

³⁵ **Saldi Isra**, *Op. cit.*, h. 119.

³⁶ **Kuntana Magnar**, tth., "Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Lembaga-lembaga Negara di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*, h. 35.

³⁷ Lihat **Beni Hidayat**, 2006, "Relevansi Fungsi State Auxiliary Agencies dalam Penegakkan Hukum di Indonesia: Studi Kasus pada Komisi Ombudsman Nasional", *Media Hukum*, Vol. 13, No. 1, h. 86; **Denny Indrayana**, 2008, "Komisi Negara Independen, Evaluasi Kekinian dan tantangan Masa Depan", artikel dalam *Majalah Hukum Nasional*, No. 2, h. 67-95; **Sri Soemantri**, 2008, "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", artikel dalam *Majalah Hukum Nasional*, No. 1, h. 81-95.

dengan definisi legitimasi di atas, lembaga DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah. Dengan demikian, bisa dilihat bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya sangat rendah.³⁸

Berdasarkan paparan yang telah dijabarkan di atas maka: *pertama*, terdapat ketidaksesuaian kedudukan, tugas dan fungsi DPD dengan gagasan awal pembentukannya. *Kedua*, terdapat ketidakseimbangan antara kedudukan, tugas dan fungsi DPD selaku lembaga perwakilan dalam sistem bikameral jika dibandingkan dengan kedudukan, tugas dan fungsi DPR. DPR memiliki kewenangan yang lebih *heavy* dibandingkan dengan DPD.

Tidak adanya sinkronisasi (harmonisasi) antara kewenangan konstitusional DPD dan kedudukan DPD sebagai lembaga negara, dapat dilihat dari fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi anggaran, di mana DPD tidak memiliki *selfstandingheid*. Di bidang legislasi DPD, tidak bertindak sebagai pembentuk undang-undang tetapi hanya sebagai lembaga yang mengajukan rancangan undang-undang. Di bidang pengawasan DPD tidak memiliki *judgement*—tetapi DPR-lah yang menindaklanjuti dan memberikan keputusan.

Upaya untuk memperkuat peran dan fungsi DPD agar lebih setara dan seimbang dengan DPR, perubahan terhadap UUD 1945 harus dilakukan, dan memerlukan kesadaran semua pihak terutama para anggota MPR dalam rangka memberikan dasar hukum terhadap peran optimal DPD dimasa depan dengan mempertimbangkan (1) anggota DPD juga mempunyai konstituen yang kelak akan meminta pertanggungjawaban terhadap peran politik yang dilakukan oleh anggota DPD yang dipilihnya dalam pemilihan umum dan (2) biaya yang sangat mahal baik secara ekonomi, politik dan sosial yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPD dan menggaji anggota DPD akan menjadi mubazir apabila peran dan fungsinya tidak menghasilkan sesuatu yang signifikan dan tidak dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap pembangunan, bangsa dan negara terutama bagi kepentingan pembangunan rakyat di daerah.

2. Pemberdayaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai Lembaga Perwakilan dalam Sistem Bikameral

Menurut **Irman Gusman**, bahwa DPD RI lahir sebagai hasil konsensus politik nasional untuk memperkuat fungsi perwakilan politik di tingkat nasional, di samping perwakilan politik DPR. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah menjembatani kepentingan daerah dengan kebijakan nasional sekaligus memberi peran yang lebih

³⁸ **Titik Triwulan Tutik**, 2012, "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan *Checks and Balances*", *Jurnal Hukum Yustisia* FH UNS Surakarta, Edisi 84, Tahun XXII, September-Desember 2012, h. 44.

besar kepada daerah dalam pengambilan keputusan politik yang berkaitan langsung dengan daerah.³⁹

Itulah sebabnya DPD memiliki peranan yang strategis. Sebagai anak kandung reformasi, DPD menggantikan peran utusan daerah dan utusan golongan. Peran strategis DPD dapat ditinjau dari prinsip mengenai terbentuknya DPD. Ada tiga prinsip terbentuknya DPD, yaitu: (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; (2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; (3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang; (4) mewujudkan *checks and balances* dalam lembaga perwakilan nasional di mana peran daerah diakomodasi. Dari prinsip ini, masyarakat dapat melihat bahwa keberadaan DPD adalah dalam rangka mewakili kepentingan daerah.⁴⁰

Meski demikian, pada kenyataan UUD NRI 1945 dan juga aturan hukum di bawahnya menempatkan adanya ketidakseimbangan tugas dan wewenang antara DPD dan DPRD sebagai lembaga perwakilan dalam sistem bikameral di Indonesia. Dengan segala keterbatasan dalam kewenangan yang ada, DPD terus berupaya untuk eksis dan mengartikulasikan aspirasi daerah dengan sebaik-baiknya. DPD juga berupaya untuk mengambil inisiatif untuk terus mendorong ketatalaksanaan hubungan fungsi politik dengan DPR dan dengan pemerintah atau dalam hal ini Presiden, ditandai dengan agenda politik DPD berupa konsultasi reguler dengan Presiden dan agenda Pidato Kenegaraan pada bulan Agustus setiap tahun, sejak tahun 2005 (kurang dari satu tahun setelah DPD resmi berdiri). Setelah menjalani separuh masa tugasnya, DPD telah menghasilkan produk-produk politik berupa 106 buah Keputusan DPD yang meliputi: Pengajuan usul RUU inisiatif dari DPD 9 buah RUU antara lain berkenaan dengan pemekaran daerah (Gorontalo), kepelabuhanan, dan lembaga keuangan mikro yang merupakan kepentingan bagi hampir semua daerah di Indonesia, dan kehutanan. Selain itu juga, sudah dihasilkan Pandangan dan Pendapat DPD atas RUU tertentu yang berasal dari Pemerintah maupun DPR, yaitu sebanyak 47 buah; serta Pertimbangan DPD atas RUU bidang Pendidikan dan Agama yang berasal dari Pemerintah maupun DPR sebanyak 4 buah; serta Hasil Pengawasan DPD atas pelaksanaan UU tertentu sebanyak 30 buah; juga Pertimbangan DPD terhadap RUU yang berasal dari Pemerintah dan DPR terkait dengan anggaran yaitu sebanyak 16 buah.

Menurut **Isman Gusman**, kondisi keterbatasan ini masih bisa diperbaiki. Ada beberapa harapan peran yang dapat dijalankan oleh DPD dalam perencanaan pembangunan ke depan, yaitu:

1. Fungsi artikulasi. Dalam konteks hubungan antardaerah dan pusat, DPD diharapkan dapat menyuarakan aspirasi dan melakukan advokasi atas kepentingan

³⁹ **Irman Gusman**, 2014, "Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembangunan Daerah", artikel dalam *Jurnal Negarawan* Kementerian Sekretariat Negara RI, No. 33, Tahun 2014, h. 33.

⁴⁰ *Ibid.*, h. 34.

daerah di tingkat pusat. Adapun dalam konteks hubungan internal daerah, DPD diharapkan berperan melakukan pembinaan, konsultasi, ataupun pengawasan terhadap kinerja pembangunan daerah, baik pada tingkat Kabupaten/kota maupun Provinsi.

2. Fungsi fasilitatif. Dalam konteks hubungan antara pusat-daerah, DPD diharapkan dapat menjadi mediator yang andal dalam menjembatani dan menegosiasikan kepentingan daerah dengan pusat, khususnya terkait dengan sumber-sumber penganggaran pembangunan berupa dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi, dan tugas perbantuan (TP), agar pemanfaatannya tepat arah, tepat sasaran, dan saling bersesuaian dengan program-program pembangunan yang sudah dirancang, sehingga tidak terjadi tumpang-tindih yang menyebabkan adanya inefisiensi program maupun anggaran. Adapun dalam konteks hubungan antar Kabupaten/Kota dan Provinsi, DPD diharapkan berperan aktif dalam forum Musrenbang memfasilitasi dan memberi masukan atau pertimbangan yang realistis dan konstruktif berkenaan dengan penetapan prioritas pembangunan daerah.
3. Fungsi Evaluatif. DPD juga diharapkan terlibat secara serius dalam mengevaluasi dan mengawasi pelaksanaan program pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Posisi DPD yang lebih netral secara politis karena tidak merepresentasikan kepentingan partai politik dan konstituen, diharapkan mampu menilai dan mengoreksi pelaksanaan pembangunan secara objektif, serta berorientasi pada kepentingan masyarakat secara umum.⁴¹

Sementara menurut **Ginandjar Kartasasmita**, bahwa untuk meningkatkan efektivitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, ada beberapa prinsip yang kiranya perlu menjadi pegangan:

1. Dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR.
2. Kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam UUD, dan itupun tetap bersama (share) dengan DPR (tidak mengambil alih).
3. Kewenangan legislasi DPD tersebut dapat dirumuskan dengan berbagai cara, seperti yang telah berlaku di negara-negara lain, mulai dari hak menolak, mengembalikan ke DPR atau hanya menunda pelaksanaannya.
4. Namun dalam hal kewenangan pengawasan (*oversight*) DPD harus memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar supaya pengawasan tersebut bisa efektif. Untuk menghindari terjadinya duplikasi dengan DPR dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab pengawasan antara kedua lembaga tersebut. Misalnya, pengawasan DPD lebih terfokus di daerah dan DPR di pusat.⁴²

⁴¹ Irman Gusman, "Peran ...", *Op. cit.*, h. 38.

⁴² Ginandjar Kartasasmita, "Dewan ...", *Loc. cit.*

Pertanyaan selanjutnya sehubungan dengan apa yang berkembang dan apa yang menjadi faktor dasar pembatas ruang gerak politik DPD bagi rakyat banyak, terutama untuk daerah ialah, bagaimana DPD selanjutnya? Apakah dibiarkan seperti sekarang, ditiadakan atau diberdayakan secara lembaga sesuai harapan rakyat daerah?

Menyikapi pertanyaan tersebut, menurut **Irman Gusman** dengan berdasar pada Putusan MK Nomor 92 Tahun 2013 dan dapat dioperasionalisasikan, maka DPD dapat melakukan beberapa kegiatan fungsi legislasi terkait dengan fungsi artikulasi, fasilitasi, dan evaluasi sebagai berikut:

- a. Menegosiasikan usulan masyarakat dengan DPRD dan kepala daerah tingkat provinsi. Langkah ini penting dilakukan karena sering kali usulan/aspirasi masyarakat terkalahkan oleh kepentingan anggota DPRD yang cenderung bias terhadap kepentingan konstituennya.
- b. Memfasilitasi usulan kebutuhan anggaran daerah (DAK, Dekon), pada pembahasan APBN. Hal ini sangat dibutuhkan daerah dalam upaya meningkatkan anggaran pembangunan daerah.
- c. Bersama dengan DPR melakukan monitoring dan evaluasi (monev) terhadap kinerja pembangunan daerah. Kegiatan ini perlu dilakukan dengan tujuan untuk memastikan berjalannya pembangunan daerah sesuai dengan perencanaan yang disusun dalam perencanaan pembangunan.⁴³

Dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan DPD dapat melakukan beberapa hal berikut:

- a. Menyerap usulan masyarakat dan berbagai permasalahan yang dihadapi daerah dalam Musrenbang. Upaya ini penting dilakukan oleh DPD dalam rangka menjangkau dan memahami berbagai kebutuhan masyarakat dan kendala pembangunan daerah.
- b. Memfasilitasi tindak lanjut usulan masyarakat dalam forum SKPD; Memfasilitasi usulan kebutuhan anggaran daerah (DAK, Dekon) pada forum MusrenbangNas; memperjuangkan kepentingan kab./kota pada forum Musrenbang Provinsi; dan memperjuangkan kepentingan provinsi pada forum Musrenbang Nasional.
- c. Monev implementasi program pembangunan daerah yang dibiayai melalui APBD Provinsi. Langkah ini dilakukan untuk mengawal efektivitas implementasi pembangunan.⁴⁴

Selain itu, dalam kaitan dengan usulan penguatan perannya, DPD perlu juga terlibat aktif dalam pembahasan anggaran pembangunan bersama dengan DPR. Kegiatan yang dapat dijalankan DPD, antara lain:

- a. Menyerap kendala anggaran yang dihadapi pemerintah daerah. Langkah ini penting dilakukan karena daerah menghadapi kendala keterbatasan anggaran.
- b. DPD perlu memfasilitasi daerah dalam upaya: membangun sinergi dengan Kementerian terkait dengan usulan perencanaan pembangunan daerah dan membangun komunikasi dengan DPRD terkait persoalan pembangunan. Selama ini

⁴³ **Irman Gusman**, "Peran ...", *Op. cit.*, h. 38.

⁴⁴ *Ibid.*, h. 39.

pemerintah daerah sering menghadapi masalah lemahnya sinergi dan koordinasi dengan instansi pusat dan DPRD tingkat daerah.

- c. Monev implementasi program pembangunan daerah melalui Dana Alokasi Khusus, Tugas Perbantuan dan Dana Dekonsentrasi; serta Monev implementasi anggaran pemerintah daerah dan pusat.⁴⁵

Selanjutnya, untuk mewujudkan peran strategis DPD di atas, ada beberapa program dan skenario kebijakan yang penting diformulasikan dan diimplementasikan:

- a. DPD harus diadvokasi dan diberdayakan dalam tubuh parlemen, tidak hanya terwakili oleh lembaga yang mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi lebih dari itu, untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara.
- b. Peran politik DPD harus lebih diorientasikan untuk mengartikulasikan suara dan kepentingan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara. Karenanya, keberadaan DPD saat ini harus diperkuat sehingga bisa berperan secara aktual.
- c. Advokasi ini dilakukan dengan mendorong terjadinya perubahan di level perundang-undangan yang mengatur fungsi dan kewenangan DPD dalam kerangka penguatan DPD. DPD yang kukuh akan berarti memperkuat legitimasi lembaga perwakilan di hadapan publik.
- d. Mempertegas bangunan sistem perwakilan Indonesia dengan memosisikan keberadaan DPR dan DPD secara formal sebagai lembaga perwakilan dalam sistem bikameral murni, di mana DPR dan DPD memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam menjalankan fungsi konstitusional.⁴⁶

Dengan mempertimbangkan harapan masyarakat di daerah yang sangat besar terhadap DPD serta legitimasi politiknya yang tinggi, maka dalam rangka upaya untuk lebih memperkuat demokrasi di Indonesia, serta untuk memperkuat penyelenggaraan otonomi daerah, telah tumbuh prakarsa untuk lebih memberdayakan peran (*empowering*) DPD, melalui amendemen ke-5 UUD 1945.

Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD juga diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dan pengelolaan negara, sesuai ruang lingkup tugas fungsi DPD sebagai lembaga legislatif, yakni membentuk undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan, serta mengambil putusan mengenai besar dan penggunaan anggaran negara (terutama untuk kebutuhan daerah-daerah).

Indonesia merupakan negara besar dalam ukuran penduduk maupun luas wilayah. Dengan beragamnya kepentingan yang dilahirkan oleh sifat multietnis dan

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, h. 40.

multikultur bangsa ini, diperlukan keterwakilan (*representation*) yang tidak hanya atas dasar jumlah penduduk, tetapi juga atas pertimbangan kewilayahan dan heterogenitas seisi wilayah dan kepentingannya, maka Indonesia membutuhkan sistem bikameral yang kuat.

Pada sisi pandang ini keberadaan fungsi legislasi secara bersama-sama merupakan pilihan terbaik bagi bangsa Indonesia di mana DPR dan DPD dapat saling mengisi dan memperkuat. Dapat kita lihat bahwa anggota DPR dipilih berdasarkan jumlah penduduk dan melalui partai-partai, maka anggota DPD dipilih berdasarkan keterwakilan daerah dan secara perseorangan. Kedua sistem ini bisa bersifat komplementer, saling mengisi, mengimbangi dan menjaga (*check and balance*) antar lembaga perwakilan (legislatif) berkembang bersama pemikiran-pemikiran tentang pemberdayaan DPD untuk mencapai fungsi legislasi yang semestinya sesuai kebutuhan (*manner*) demokrasi, terindikasi pula kekhawatiran dari beberapa pihak akan adanya bola liar. Ada kekhawatiran bahwa amendemen UUD 1945 untuk penguatan fungsi DPD akan diikuti dengan bola liar, antara lain berkaitan dengan Pasal 29 UUD 1945 atau masuknya Piagam Jakarta. Hal tersebut tidak dimungkinkan, karena usulan perubahan subjek di luar usulan resmi sejak awal tidak mungkin dapat berkembang dalam agenda pembahasan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) dan (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

Hanya dengan demikian DPD ke depan dapat menemukan momen untuk menjadi lembaga negara yang benar-benar mampu melaksanakan *check and balance* melalui mekanisme *double check*.



Bab 10

PEMILIHAN UMUM

Bab tentang Pemilihan Umum merupakan bab baru dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu diatur dalam Bab VIIB Pemilihan Umum Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6). Rumusannya sebagai berikut.

BAB VIIB PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya ketentuan ini, di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima tahun ataupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil). Sebagaimana dimaklumi pelaksanaan pemilu selama ini belum diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Selain mengatur Pemilihan Umum yang tercantum dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur pemilihan umum untuk Presiden/Wakil Presiden dan legislatif, yakni Pasal 6A mengatur mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 19 ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPR, serta Pasal 22C ayat (1) yang mengatur pemilihan anggota DPD.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pemilu dilakukan dengan undang-undang. Hal itu berarti kepentingan dan aspirasi rakyat juga diwadahi dan dijadikan pedoman dalam pembentukan undang-undang melalui wakil-wakilnya di DPR. Ketentuan itu juga merupakan salah satu pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan DPR.

Selain pembahasan pemilu pada bagian ini juga membahas hal-hal yang terkait dengan pemilu yaitu partai politik selaku kontestan peserta pemilu dan lembaga penyelenggara pemilu, yaitu komisi pemilihan umum (KPU). Dimasukkannya kedua subbahasan tersebut agar materi mengenai pemilu lebih *utuh* dan komprehensif.

A. KONSEP DASAR PEMILIHAN UMUM

1. Ruang Lingkup Pemilihan Umum dan Hubungannya dengan Kedaulatan Rakyat

Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, menyatakan bahwa “kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.”

Makna leksikologi “kedaulatan” memiliki arti kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya.¹ **Harold J. Laski** mengatakan, “Kedaulatan (*sovereignty*) adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya.”²

C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* mengemukakan, “Kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum serta kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya.”³

Dilihat dari segi hukum kedaulatan hakikatnya merupakan kekuasaan yang tertinggi yang harus dimiliki oleh negara. Kekuasaan tersebut meliputi: *Pertama*, kekuasaan yang tertinggi untuk menentukan serta melaksanakan hukum terhadap semua orang dan golongan yang terdapat dalam lingkungan kekuasaannya atau kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*); *Kedua*, kekuasaan tertinggi yang tidak diturunkan

¹ Tim Penyusun KBBI, 2003, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, h. 240.

² **Harold J. Laski** dalam **Joeniarto**, 1990, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 12.

³ **C.F. Strong** dalam *Ibid*.

dari kekuasaan lain yang dimiliki oleh pihak lain (intervensi negara lain) atau kedaulatan ke luar (*external sovereignty*).

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UUD.⁴

Mencermati ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, **Ismail Suny** mengatakan:

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen mengisyaratkan bahwa walaupun tetap dianut asas kedaulatan rakyat, tetapi menganut pula secara tegas prinsip “kedaulatan yang dibagi-bagi (*devided sovereignty*)”. Secara tegas dianut kedaulatan yang bersifat politik (*political sovereignty*) diletakkan “di tangan rakyat”, kedaulatan bersifat hukum (*legal sovereignty*) dipisah dalam dua bagian, legislatif dan eksekutif.⁵

Menurut **Tataq Chidmad**, konsekuensi akibat amendemen UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) tersebut mengakibatkan MPR mengalami perbedaan substansi, walaupun eksistensinya tetap dipertahankan sebatas tugas dan wewenang yang cenderung deklaratif konstitutif daripada sebelum amendemen ketiga dan keempat:

- (1) Fungsi pemegang kedaulatan rakyat (satu-satunya) sebagai lembaga tertinggi dihapus;
- (2) Penetapan GBHN juga dihapuskan, melebur dalam tugas presiden;
- (3) Pengangkatan presiden dan wakil presiden diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme rakyat lewat pemilu langsung;
- (4) MPR tidak menetapkan UUD tetapi mengubah UUD;
- (5) Teknis penghentian presiden dan wakil presiden tidak serta-merta oleh MPR;
- (6) Susunan keanggotaan MPR berubah.⁶

Lalu bagaimanakah hubungan pemilu itu sendiri dengan kedaulatan rakyat? Ke-

⁴ Konsep ini merupakan transformasi dari demokrasi perwakilan yang selama ini kita anut, di mana masyarakat memberikan kedaulatannya secara penuh kepada wakil-wakilnya yang duduk dalam parlemen. Ketentuan ini cukup relevan, karena mengembalikan kedaulatan kembali kepada rakyat. Filsuf J.J. Rousseau berpendapat, “Demokrasi perwakilan pada hakikatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang (*will of the few*) di legislatif ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum (*general will*)”. Dengan demikian, demokrasi langsung merupakan satu-satunya demokrasi yang tepat (benar). **Riswanda Imawan**, “Inkonstitusional Desk Pilkada”, artikel dalam *Jawa Pos*, Kamis 10 Maret 2005.

⁵ Pemisahan legislatif dan eksekutif memberikan implikasi bahwa MPR sebagai badan perwakilan yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dipilih oleh rakyat dalam pemilu, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden sebagai kepala pemerintahan dipilih dalam pasangan secara langsung oleh rakyat. Jadi, baik DPR, DPD, maupun Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu yang dilaksanakan menurut undang-undang. **Ismail Suny**, 2004, “Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca-amendemen UUD 1945”, *Kertas Kerja Seminar tentang Sistem Pemerintah Indonesia Pasca-amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jatim di Hyatt Regency Surabaya*, 9-10 Juni 2004, h. 2-3.

⁶ **Tataq Chidmad**, 2004, *Kritik Terhadap Pemilhan Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Widyatama.

daulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Suatu negara yang penduduknya sedikit, dan luas wilayahnya tidak terlalu besar kedaulatan rakyat tidak dapat berjalan dengan semurni-semurninya apalagi dalam negara modern di mana jumlah penduduknya sudah banyak, wilayahnya cukup luas, maka tidak mungkin meminta pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya pemerintahan, hal ini dikarenakan masyarakat modern sekarang ini spesialisasi semakin tajam dan tingkat kecerdasan rakyat tidak sama. Hal inilah yang menyebabkan kedaulatan rakyat tidak mungkin dapat dilakukan secara murni keadaan menghendaki, bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan perwakilan.

Pada kondisi masyarakat modern sekarang, hampir tak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima *cap* tidak demokratis, maka hampir tak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilihan umum (pemilu).⁷ Pemilu pada dasarnya merupakan sistem penjangkaran pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi.⁸

Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi.⁹ Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah.¹⁰

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Pemilu pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.¹¹

Melalui pemilu, transformasi kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan negara dilakukan dalam fungsinya sebagai perjanjian sosial (*social contract*). Artinya, melalui

⁷ Hanya sejumlah kecil saja negara yang tidak menjalankan pemilu seperti Brunei Darussalam dan sejumlah negara monarki di Timur Tengah. Bahkan sistem pemerintahan komunis pun, sebelum mereka runtuh mengadakan pemilu; sekalipun lebih merupakan formalitas politik. **Eep Saefullah Fatah**, 1997, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Terhadap Pemilu-pemilu Orde Baru dalam Eep Saefullah Fatah*, 1997, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 14.

⁸ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, h. 329.

⁹ **Dhurorudin Mashad**, 1999, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Cidesindo, h. 1. Dahl (1985), Carter dan Herz (1982), Mayo (1982), Ranney (1990), dan Sundhaussen (1992) adalah beberapa di antara sarjana yang menganggap pemilu sebagai kriteria untuk mengukur kadar demokrasi. **Eep Syaifullah Fatah**, 1997, *Evaluasi ...*, *Loc. cit.*

¹⁰ Sebagai perwujudan demokrasi dan/atau kedaulatan rakyat pemilu merupakan *transmissions belt of Power* (pengalihan kekuasaan) dari rakyat kepada kekuasaan negara. Carl Friedrich dalam *Ibid.*

¹¹ **M. Rusli Karim**, 1991, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, h. 2.

pemilu para individu pemegang hak politik bersepakat menyerahkan sebagian haknya kepada organisasi yang dipandang berpotensi untuk berkuasa atau membentuk kedaulatan negara.¹²

Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu Legislatif *juncto* Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyatakan, bahwa “*Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.*”

A.S.S. Tambunan berpendapat:

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.¹³

Menurut **M. Rusli Karim**, bahwa pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.¹⁴

Senada dengan pendapat di atas, menurut **Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, juga mengatakan:

Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipiell, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu, pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.¹⁵

Berbeda dengan pendapat para ahli hukum di atas, menurut **Parulian Donald**:

Pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu. Tetapi bagaimanapun, pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara.¹⁶

Kenyataannya, apa pun alasannya hanya pemerintahan yang representatiflah yang dianggap memiliki legitimasi dari rakyat untuk memimpin dan mengatur pemerintahan (menjadi pengelola kekuasaan). Sehingga dengan melalui pemilu juga, klaim jajaran elite pemerintahan bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat menjadi dapat diakui.

¹² **Arbi Sanit**, 1985, *Reformasi Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 186.

¹³ **ASS Tambunan**, 1986, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, Bandung: Binacipta, h. 3.

¹⁴ **M. Rusli Karim**, 1991, *Pemilu ...*, *Loc. cit.*

¹⁵ **Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Ilmu Hukum UI, h. 329.

¹⁶ **Parulian Donald**, 1997, *Menggugat Pemilu*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, h. 8.

2. Tujuan Pemilihan Umum

Titik Triwulan Tutik, berpendapat bahwa penyelenggaraan pemilu pada suatu negara akan membawa pengaruh besar terhadap sistem politik suatu negara tersebut. Melalui pemilu masyarakat berkesempatan berpartisipasi dengan memunculkan para calon pemimpin dan penyaringan calon-calon tersebut.¹⁷ Dengan demikian, pemilu di negara mana pun pada hakikatnya mempunyai esensi yang sama. Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.¹⁸

Menurut **Parulian Donald**, ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*).¹⁹

Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat (tujuan) tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontestan maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik.²⁰ Dalam arti lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.

Arbi Sanit menyimpulkan, bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama, yakni: (1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; (2) pembentukan perwakilan politik rakyat; (3) sirkulasi elite penguasa; dan (4) pendidikan politik.²¹ Sementara sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka Pemilu bertujuan antara lain: *Pertama*, memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib; *Kedua*, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat; *Ketiga*, dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga negara.²²

Pergantian pemerintah di negara-negara totaliter berbeda dengan negara-negara demokrasi, di negara-negara totaliter ditentukan oleh sekelompok orang, sedangkan di negara-negara demokrasi ditentukan oleh rakyat melalui pemilu. Karena itu, pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan tetapi tidak berarti setiap diadakan setiap pemilu harus ada pergantian pemerintahan disebabkan mungkin saja terjadi suatu partai politik dalam sistem parlementer, pe-

¹⁷ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi ...*, *Op. cit.*, h. 332.

¹⁸ **Titik Triwulan Tutik**, 2006c, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, h. 35.

¹⁹ **Parulian Donald**, 1997, *Menggugat ...*, *Op. cit.*, h. 5.

²⁰ *Ibid.*

²¹ **Arbi Sanit**, 1997, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 158.

²² **Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, 1988, *Pengantar Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 330.

merintahan untuk dua, tiga, atau empat kali, atau seorang presiden di AS untuk dua kali masa jabatan. Selain itu adanya MPR yang disusun anggotanya sesuai kehendak UUD 1945.

Memang harus diakui bahwa tujuan pemilu secara signifikansi berbeda menurut sistem politik yang ada, begitu juga fungsinya. Bagi sistem politik liberal, pemilu memiliki empat tujuan pokok. *Pertama*, membentuk basis konsep demokrasi liberal. Tetapi pemilu, tanpa persaingan terbuka di antara kekuatan sosial dan kelompok politik dalam menuju kekuasaan politik, maka tidak ada demokrasi. *Kedua*, pemilu melegitimasi sistem politik. *Ketiga*, mengabsahkan kepemimpinan politik. *Keempat*, pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi Barat.²³

Sesuai dengan apa yang dicantumkan dalam pembukaan dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, yang dimaksudkan di sini adalah kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat itu antara lain tercermin dilaksanakan Pemilu dalam waktu tertentu. Karenanya pemilu adalah dalam rangka untuk memberi kesempatan kepada warga negara untuk melaksanakan haknya, dengan tujuan:

1. Untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dipunyai.
2. Terbuka kemungkinan baginya untuk duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat sebagai wakil yang dipercayakan oleh para pemilihnya.²⁴

Ditinjau dari sudut kelompok warga negara yang tergabung dalam partai politik, pemilu sangat besar artinya bagi partai politik karena bermanfaat: *Pertama*, untuk mengetahui seberapa besar sesungguhnya para pendukungnya. *Kedua*, jika menang, sebagai media untuk menjalankan programnya.²⁵

Dengan demikian, maka pada dasarnya pemilu sangat penting artinya bagi warga negara, partai politik, dan pemerintah. Bagi pemerintah yang dihasilkan dari pemilu yang jujur berarti pemerintah itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat, tapi sebaliknya jika pemilu dilaksanakan tidak dengan jujur maka dukungan rakyat tersebut hanya bersifat semu.

Dari sudut pemilu sendiri, ketiga tujuan pemilu baru dapat tercapai jika pemilu dilaksanakan secara jujur, sehingga setiap warga negara yang berhak memilih memberikan pilihan sesuai hati nuraninya.

3. Karakteristik dan Sistem Pemilu

Kehadiran pemilu yang bebas dan adil dalam sistem pemerintahan demokratis merupakan suatu keniscayaan. Banyak ilmuwan politik yang menggunakan pemilu sebagai parameter pelaksanaan demokratisasi suatu negara. **Muhammad Asfar**, memberikan beberapa alasan mengapa pemilu sangat penting bagi kehidupan demo-

²³ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pemilihan Kepala ...*, *Op. cit.*, h. 36-37.

²⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 332.

²⁵ *Ibid.*

krasi. *Pertama*, melalui pemilu memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai. *Kedua*, melalui pemilu akan tercipta pelembagaan konflik.²⁶

Secara konseptual, terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil, yaitu: *Pertama*, menciptakan seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil (*electoral system*); *Kedua*, menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi (*electoral process*).²⁷

Ranney mendeskripsikan, bahwa suatu pemilu yang benar-benar bebas harus memiliki karakteristik antara lain: (1) diselenggarakan secara reguler; (2) pilihan yang benar-benar berarti; (3) kebebasan menempatkan calon; (4) kebebasan mengetahui dan mendiskusikan pilihan-pilihan; (5) hak pilih orang dewasa yang universal; (6) perlakuan yang sama dalam pemberian suara; (7) pendaftaran pemilih yang bebas; dan (8) penghitungan dan pelaporan hasil yang tepat.²⁸

Selain ciri tersebut antara satu negara dengan negara yang lain memiliki sistem pemilu berbeda. Perbedaan tersebut terletak pada: *Pertama*, rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat. *Kedua*, rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa wakilnya yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat dan tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.²⁹

Sistem pemilu hakikatnya merupakan seperangkat metode yang mengatur warga negara dalam memilih para wakilnya dalam suatu lembaga perwakilan rakyat, seperti halnya parlemen. Dengan demikian, dapat juga dikatakan bahwa sistem pemilihan dapat berupa seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih dalam suatu kursi di parlemen.³⁰

Sistem pemilihan sendiri memiliki arti penting terutama berkaitan dengan sistem pemerintahan berdasar demokrasi perwakilan. Ada beberapa alasan yang memperkuat argumen tersebut, antara lain:

- (1) Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan.
- (2) Sistem pemilihan mempunyai pengaruh pada jenis kabinet yang akan dibentuk, yaitu apakah kabinet satu partai atau koalisi.
- (3) Sistem pemilihan mempunyai dampak pada bentuk sistem kepartaian, terutama berkaitan dengan jumlah parpol.
- (4) Sistem pemilihan mempunyai pengaruh kepada akuntabilitas pemerintahan.
- (5) Sistem pemilihan mempunyai dampak pada tingkat kohesi parpol.

²⁶ **Muhammad Asfar**, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Surabaya: Pustaka Eurika, h. 3-4.

²⁷ *Ibid.*, h. 4.

²⁸ **M. Rusli Karim**, *Op. cit.*, h. 13.

²⁹ **Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, *Loc. cit.*

³⁰ **Titik Triwulan Tutik**, *Op. cit.*, h. 336.

- (6) Sistem pemilihan berpengaruh pada bentuk dan tingkat partisipasi politik masyarakat;
- (7) Sistem pemilihan merupakan elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya;
- (8) Sistem pemilihan dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang demokratis dalam implementasinya.³¹

Berikut adalah beberapa sistem pemilu yang dianut di beberapa negara yang melaksanakan pemilihan umum dalam rangka melaksanakan prinsip negara demokrasi. Masing-masing sistem pemilu tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan.

a. Sistem Pemilihan Mekanis

Sistem ini menempatkan rakyat sebagai suatu masa individu-individu yang sama. Jadi, sistem ini mengutamakan individu sebagai pengendali hak pihak aktif dan memandang rakyat (korps pemilih) sebagai suatu massa individu-individu yang masing-masing mengeluarkan satu suara (suara sendiri) dalam setiap pemilihan.

Penganut aliran mekanis antara lain liberalis dan sosialis. Adapun bedanya adalah: pada paham liberalisme, pemilu mengutamakan sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan-hubungan antar-individu yang bersifat kontraktual; sedangkan pada aliran sosialisme dan khususnya komunisme, pemilu lebih mengutamakan *totalitet* kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam *totalitet* kolektif.

Secara substansial sistem pemilihan mekanis memiliki ciri-ciri antara lain:

- 1) Partai-partai yang mengorganisir pemilihan-pemilihan dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *Bi Party* atau *Multy Party* (*liberalisme, sosialisme*) atau *Uni Party* (*komunisme*).
- 2) Badan Perwakilan Rakyat bersifat badan perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya.
- 3) Badan perwakilan yang dihasilkan disebut parlemen.
- 4) Wakil-wakil yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat langsung dipilih.³²

● Sistem Pemilihan Mekanis Distrik

Sistem pemilihan mekanik distrik disebut juga dengan istilah sistem perwakilan distrik atau mayoritas (*single member constituencies*). Dinamakan sistem distrik karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dikehendaki. Misalnya jumlah anggota DPR ditentukan 300 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 300 distrik pemilihan (daerah pemilihan, atau *constituence*). Jadi, setiap distrik pemilihan diwakili oleh satu orang wakil di DPR.

Disebut sistem mayoritas (*single member constituencies*), karena untuk menen-

³¹ Muhammad Asfar, *Op. cit.*, h. 5.

³² *Ibid.*, h. 334.

tukan siapa-siapa yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu distrik ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara terbanyak (suara mayoritas) dan tidak perlu mayoritas mutlak. Misal di distrik X, calon A memperoleh suara 1000, B memperoleh 900 dan C memperoleh 750, yang berhak mewakili DPR adalah A.

Ditinjau dari segi calon dan keberadaan partai-partai kecil, maka sistem distrik memiliki kebaikan-kebaikan antara lain:

1. Setiap calon dari suatu distrik pemilihan biasanya dari distrik tersebut atau bisa dari distrik lain tetapi orang tersebut dikenal secara baik oleh distrik yang bersangkutan.
2. Suara yang diberikan kepada calon yang tidak terpilih tidak dapat digabungkan, maka sistem ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya penyederhanaan kepartaian.³³

Sistem distrik pada dasarnya terdiri dari dua bentuk. *Pertama*, formula pluralitas (pluralitas sederhana). Formula ini dipakai dalam pemilihan wakil tunggal (presiden, gubernur dan lainnya). Pada formula ini, seorang kandidat atau parpol dinyatakan menang apabila berhasil meraih suara terbanyak dari konstituen. *Kedua*, formula mayoritas. Dalam pola ini kandidat atau parpol dinyatakan menang apabila berhasil mengumpulkan suara pemilih mayoritas ($50\% + 1$) dan mereka berhak mewakili distriknya.³⁴

Lijpart sebagaimana dikutip **Muhammad Asfar**, mengemukakan dua formula antisipasi suara $50\% + 1$ dalam formula mayoritas tidak terpenuhi.

- (1) formula campuran pluralitas-mayoritas. Di mana jika mayoritas ($50\% + 1$) tidak terpenuhi karena banyaknya kandidat, maka diadakan pemberian suara kedua (formula pluralitas). Caranya penentuan pemenang berdasarkan suara terbanyak yang berhasil dikumpulkan;
- (2) formula mayoritas pada pemilihan kedua (majority run off), yaitu pemilihan yang hanya diikuti oleh dua kandidat yang memperoleh suara terbesar pada pemilihan putaran pertama, sehingga dihasilkan pemenang dengan suara mayoritas.³⁵

b. Sistem Proporsional

Sistem proporsional adalah sistem di mana presentasi kursi di Badan Perwakilan Rakyat yang dibagi pada tiap-tiap partai politik disesuaikan dengan presentasi jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu, umpamanya jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilu adalah 1.000 orang dan jumlah kursi di Badan Perwakilan Rakyat ditentukan 10 kursi, berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 100 suara. Pembagian kursi di Badan Perwakilan tersebut tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilu itu.

Mekanisme sistem pemilihan proporsional diterapkan dengan cara kerja sebagai

³³ *Ibid.*, h. 335.

³⁴ **Titik Triwulan Tutik**, *Op. cit.*, h. 339.

³⁵ **Muhammad Asfar**, *Op. cit.*, h. 8.

berikut:

- (1) menentukan alokasi jumlah kursi pada satu daerah pemilihan (provinsi);
- (2) menentukan besarnya kuota untuk menentukan berapa suara yang dibutuhkan parpol agar mendapat satu kursi di parlemen. Besarnya kuota ini bergantung pada jumlah penduduk dan jumlah kursi yang diperebutkan.³⁶

Penentuan *quto* dalam pengisian kursi lembaga perwakilan rakyat dapat diformulasikan sebagai:

$$Q = \frac{X}{v}$$

Dengan Q = kuota;
 X = jumlah penduduk di suatu wilayah; dan
 v = jumlah kursi yang tersedia.

Misalnya, jumlah penduduk di daerah pemilihan Jawa Timur berjumlah 36.206.060³⁷ dan jumlah kursi yang disediakan sejumlah 86 kursi, maka kuota yang harus dihasilkan suatu parpol untuk dapat memiliki satu kursi yaitu:

$$Q = \frac{X}{v} = \frac{36.206.060}{86}$$

$$Q = 421.000,70$$

Artinya, bahwa untuk mendapat satu kursi sebagai wakil dari JATIM, maka suatu parpol minimal harus mendapat suara sekitar 421.000 suara.

Sistem proporsional dapat digunakan dalam 300 variasi, tetapi ada dua metode yang utama, yaitu: (1) *Hare System (Single Transferable Vote)*; dan (2) *List System*.

● Hare Sistem (Single Transferable Vote)

Dalam sistem *hare system* pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari distrik yang bersangkutan. Jumlah imbalan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya. Contoh jumlah suara yang dibutuhkan untuk dapat terpilih sebagai wakil rakyat adalah 1000 suara. Calon-calun dari parpol X mendapat suara sebagai berikut, A untuk daerah 1 mendapat 1900, B untuk daerah 2 mendapat 900 suara, C untuk daerah 3 mendapat 700 suara dan D untuk daerah 4 mendapat 500 suara, apabila diimbangkan suara 1.000, maka dari parpol X hanyalah calon A dari daerah 1, sedangkan calon-calun lain tidak mendapat imbalan suara. Tetapi

³⁶ A.A. G.N. Dwipayana. Mengenal Beberapa Sistem Pemilu. www.simputangerang.org. diakses 20 Oktober 2008.

³⁷ Salomo Simanungkalit, dkk (eds.). 2004, *Peta Politik Pemilihan Umum 1999-2004*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, h. 558.

dipraktikkan hare sistem, maka kelebihan suara A sebanyak 100 dipindahkan ke calon B, sehingga calon B juga terpilih karena mendapat suara 1800. Kelebihan 800 dari B dapat dipindahkan ke C dan seterusnya. Sehingga akhirnya C dan D juga terpilih sebab jumlah suara menjadi 100 sesuai dengan jumlah imbang suara yang diperlukan. Dari sini, dengan hare sistem yang semula calon A saja yang terpilih akhirnya semua calon dapat terpilih. Konsekuensi sistem ini adalah bahwa perhitungan suara agak berbelit-belit dan membutuhkan kecermatan.

● List System (List Proporsional Representative)

Menurut model *list system* pemilih diminta memilih di antara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu.³⁸

Ditinjau dari segi keberadaan suara dan partai-partai kecil Sistem Porposional memiliki kelebihan, antara lain:

1. Disenangi oleh partai kecil karena penggabung suara memungkinkan parpol kecil mendapat kursi di Lembaga Perwakilan Rakyat yang semula tidak mencapai jumlah imbang suara yang ditentukan.
2. Tidak ada suara yang hilang, karena sering dikatakan bahwa sistem tersebut sangat demokratis, yaitu ada jaminan bahwa setiap suara yang diberikan akan ada wakilnya di Lembaga Perwakilan Rakyat.
3. Karena semua parpol mendapat kursi di Lembaga Perwakilan Rakyat yang tidak ditentukan secara daerah, maka sistem tersebut mengakibatkan Lembaga Perwakilan Rakyat bersifat nasional.

Selain kelebihan yang dimiliki sistem proporsional juga memiliki kekurangan-kekurangan, antara lain:

1. Penghitungan suara yang berbelit-belit sudah dipastikan perlu biaya banyak.
2. Kurang disenangi oleh parpol yang besar.
3. Para pemilih akan memilih parpol bukan calon perorangan seperti sistem distrik, akibatnya, para pemilih tidak mengetahui siapakah sebenarnya wakilnya di Lembaga Perwakilan Rakyat, kekuasaan parpol sangat besar (karena parpollah yang memilih siapa-siapa calon parpol untuk pemilu itu).
4. Ada kecenderungan bertambahnya parpol dan perpecahan sebagai akibat ambisi perorangan yang ingin duduk sebagai pemimpin parpol.³⁹

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Sebagai contoh dalam pemilu tahun 1955, sebelum pemilu jumlah partai politik di DPR 21 buah, tetapi sesudah pemilu bertambah menjadi 28. Lihat **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, h. 341. Perhatikan pula pasca pelaksanaan Pemilu 1999 banyak terjadi perpecahan di antara partai politik peserta Pemilu ataupun terbentuknya partai politik baru, yang menurut penulis walaupun hal ini mencerminkan kebebasan dalam berdemokrasi tetapi pada dasarnya merupakan wujud ambisi perseorangan.

2. Sistem Organik

Pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai persekutuan hidup berdasarkan: genealogis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan) dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Masyarakat dipandang sebagai satu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam *totalitet* organisme itu, seperti persekutuan-persekutuan hidup tersebut. Berdasarkan pandangan ini, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih, atau dengan kata lain pengendali hak untuk mengurus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat.

Pemilihan organis secara substansial memiliki ciri-ciri:

1. Organisme, partai-partai politik itu tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup dalam lingkungan sendiri.
2. Badan Perwakilan bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup itu.
3. Pemilihan organisme menghasilkan Dewan Korporatif.
4. Wakil-wakil dalam badan perwakilan berdasarkan pengangkatan.⁴⁰

B. PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA DALAM LINTASAN SEJARAH

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia dalam perspektif sejarah telah berlangsung selama sembilan kali penyelenggaraan: *Pertama*, Pemilu 1955; *Kedua*, Pemilu 1971; *Ketiga*, Pemilu 1977; *Keempat*, Pemilu 1982; *Kelima*, Pemilu 1987; *Keenam*, Pemilu 1992; *Ketujuh*, Pemilu 1997; *Kedelapan*, Pemilu 1999; *Kesembilan*, Pemilu 2004; *Kesepuluh*, Pemilu 2009, dan *Kesebelas*, Pemilu 2014.

1. Pemilu Berdasarkan UUDS 1950

Berdasarkan bunyi Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 35⁴¹ UUDS 1950, terdapatlah dasar hukum bagi terlaksananya pemilihan umum (pemilu). Dan pemilu akan dilaksanakan untuk memilih anggota DPR sesuai dengan bunyi Pasal 57,⁴² karena UUDS 1950 masih bersifat sementara, maka Pasal 134 UUDS 1950 memerintahkan adanya suatu badan konstituante yang akan menyusun UUD yang tetap dan pemilu tersebut sekaligus juga akan memilih anggota konstituante. Sebagai realisasi Pasal 134 UUDS

⁴⁰ *Ibid.*, h. 336.

⁴¹ Pasal 35 UUDS 1950, berbunyi: “Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam **pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan**, serta dengan **pemungutan suara yang rahasia** ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.”

⁴² Pasal 57 UUDS 1950 berbunyi, “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

1950, maka pada tanggal 4 April 1953 rancangan UU Pemilu diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1955 (LN 1953 No. 29) sebagai payung hukum untuk penyelenggaraan Pemilu 1955.

Pemilu 1955 merupakan pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia setelah Merdeka (17 Agustus 1945), yaitu terjadi pada masa Orde Lama, tepatnya pada masa Kabinet Burhanudin Harahap. Waktu itu Republik Indonesia berusia 10 tahun. Kalau dikatakan pemilu merupakan syarat minimal bagi adanya demokrasi, apakah berarti selama 10 tahun itu Indonesia benar-benar tidak demokratis? Tidak mudah juga menjawab pertanyaan tersebut, karena memerlukan klarifikasi dan kompleksitas data pendukung serta komprehensivitas sudut pandang (kajian). Artinya tidaklah serta-merta mengatakan ya atau tidak dalam uraian emosionalitas.

Yang jelas, sebetulnya sekitar tiga bulan setelah kemerdekaan diproklamasikan oleh Soekarno dan Hatta pada 17 Agustus 1945, pemerintah waktu itu sudah menyatakan keinginannya untuk bisa menyelenggarakan pemilu pada awal tahun 1946. Hal itu dicantumkan dalam Maklumat X, atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 November 1945, yang berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Maklumat tersebut menyebutkan, pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR akan diselenggarakan bulan Januari 1946. Kalau kemudian ternyata pemilu pertama tersebut baru terselenggara hampir sepuluh tahun setelah kemudian tentu bukan tanpa sebab.

Tetapi berbeda dengan tujuan yang dimaksudkan oleh Maklumat X, pemilu 1955 dilakukan dua kali. Yang pertama, pada 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR. Yang kedua, 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante. Dalam Maklumat X hanya disebutkan bahwa pemilu yang akan diadakan Januari 1946 adalah untuk memilih anggota DPR dan MPR, tidak ada konstituante.

Keterlambatan dan “penyimpangan” tersebut bukan tanpa sebab pula. Ada kendala yang bersumber dari dalam negeri dan ada pula yang berasal dari faktor luar negeri. Sumber penyebab dari dalam antara lain ketidaksiapan pemerintah menyelenggarakan pemilu, baik karena belum tersedianya perangkat perundang-undangan untuk mengatur penyelenggaraan pemilu maupun akibat rendahnya stabilitas keamanan negara. Dan yang tidak kalah pentingnya, penyebab dari dalam itu adalah sikap pemerintah yang enggan menyelenggarakan perkisaran (sirkulasi) kekuasaan secara teratur dan kompetitif. Penyebab dari luar antara lain serbuan kekuatan asing yang mengharuskan negara ini terlibat peperangan.⁴³

Tidak terlaksananya pemilu pertama pada Januari 1946 seperti yang diamanatkan oleh Maklumat 3 November 1945, paling tidak disebabkan 2 (dua) hal:

1. Belum siapnya pemerintah baru, termasuk penyusunan perangkat UU Pemilu;
2. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar

⁴³ Kompas Cyber Media, *Sejarah Pemilu*, indonesiasatu.kompas.com/pemilumasa, diakses 20 November 2016 h. 2.

juga masih mengancam. Dengan kata lain, para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi.⁴⁴

Namun tidaklah berarti bahwa selama masa konsolidasi kekuatan bangsa dan perjuangan mengusir penjajah itu, pemerintah kemudian tidak berniat untuk menyelenggarakan pemilu. Ada indikasi kuat bahwa pemerintah punya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemilu. Misalnya dibentuknya UU No. 27 Tahun 1948 tentang Pemilu, yang kemudian diubah dengan UU No. 12 Tahun 1949 tentang Pemilu. Di dalam UU No. 12/1949 diamanatkan bahwa pemilihan umum yang akan dilakukan adalah bertingkat (tidak langsung). Sifat pemilihan tidak langsung ini didasarkan pada alasan bahwa mayoritas warga negara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf, sehingga kalau pemilihannya langsung dikhawatirkan akan banyak terjadi distorsi.

Kemudian pada paruh kedua tahun 1950, ketika Mohammad Natsir dari Masyumi menjadi Perdana Menteri, pemerintah memutuskan untuk menjadikan pemilu sebagai program kabinetnya. Sejak itu pembahasan UU Pemilu mulai dilakukan lagi, yang dilakukan oleh Panitia Sahardjo dari Kantor Panitia Pemilihan Pusat sebelum kemudian dilanjutkan ke parlemen. Pada waktu itu Indonesia kembali menjadi negara kesatuan, setelah sejak 1949 menjadi negara serikat dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS).

Setelah Kabinet Natsir jatuh 6 (enam) bulan kemudian, pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan oleh pemerintahan Sukiman Wirjosandjojo, juga dari Masyumi. Pemerintah ketika itu berupaya menyelenggarakan pemilu karena Pasal 57 UUDS 1950 menyatakan bahwa anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Karena UUD 1950 masih bersifat sementara, maka Pasal 134 memerintahkan adanya suatu badan konstituante yang akan menyusun UUD yang tetap dan pemilu tersebut sekaligus juga akan memilih anggota konstituante.

Tetapi pemerintah Sukiman juga tidak berhasil menuntaskan pembahasan undang-undang pemilu tersebut. Selanjutnya UU ini baru selesai dibahas oleh parlemen pada masa pemerintahan Wilopo dari PNI pada tahun 1953. Maka sebagai realisasi dari Pasal 134 UUDS 1950 lahirlah UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilu.⁴⁵ UU inilah yang menjadi payung hukum Pemilu 1955, adapun asas yang digunakan dalam pemilu berdasarkan Pasal 35 UUDS 1950 meliputi:

1. Umum, yaitu bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan berhak untuk ikut memilih dan dipilih.
2. Berkesamaan, yaitu bahwa semua wakil rakyat di DPR dan DPRD harus dipilih melalui pemilu (tidak ada yang diangkat).
3. Langsung, yaitu bahwa untuk memberikan suaranya pemilih beracha datang sendiri di tempat pemberian suara yang ditentukan (tidak boleh diwakilkan).

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilu diundangkan pada tanggal 4 April 1953 dalam Lembaran Negara 1953 No. 29.

4. Bebas, yaitu bahwa para pemilih tidak ada paksaan atau intervensi di dalam memberikan suaranya.
5. Rahasia, yaitu bahwa pemilih dijamin akan kerahasiaan pilihannya.

Dengan berlakunya UU No. 7 Tahun 1953, maka UU No. 27 Tahun 1948 tentang Pemilu yang diubah dengan UU No. 12 Tahun 1949 yang mengadopsi pemilihan ber-tingkat (tidak langsung) bagi anggota DPR tidak berlaku lagi.

Pemilu 1955 diselenggarakan pada masa Kabinet Burhanudin Harahap. Pemilu tersebut dilaksanakan dalam dua tahap. *Tahap pertama*, dilaksanakan 29 September 1955 untuk memilih anggota parlemen (DPR) dimenangkan empat partai besar, yaitu Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) 60 kursi, PNI 58 kursi, NU 47 kursi, dan PKI 32 kursi.⁴⁶ *Tahap kedua*, dilaksanakan pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante (Badan Pembuat UUD).⁴⁷

Patut dicatat dan dibanggakan bahwa pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur, dan adil serta sangat demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan.⁴⁸

Yang menarik dari Pemilu 1955 adalah tingginya kesadaran berkompetisi secara sehat. Misalnya, meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah, mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang menguntungkan partainya. Karena itu sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan dan akan memenangkan pemilu dengan segala cara. Karena pemilu kali ini dilakukan untuk dua keperluan, yaitu memilih anggota DPR dan memilih anggota Dewan Konstituante, maka hasilnya pun perlu dipaparkan semuanya.

TABEL 10.1. HASIL PEMILU 1955 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2.	Masyumi	7.903.886	20,92	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8

⁴⁶ Susunan keanggotaan DPR hasil Pemilu pertama 1955 atas 18 fraksi yaitu: Masyumi, PNI, NU, PKI, Nasional progresif, Pendukung Proklamasi, PSII, Parkindo, Katolik, Pembangunan, PSI, Perti, gerakan pembela Pancasila, P3RI, Perorangan AKUI, PPTI, PIR Hazarin dan Persatuan, serta satu tidak berfraksi dengan jumlah total kursi ada 272 anggota.

⁴⁷ Pemilu tahap kedua ini juga dimenangkan oleh empat partai politik, meliputi: PNI-119 kursi, Masyumi-112 kursi, NU-19 kursi, dan PKI 80 kursi. Seperti halnya DPR, keanggotaan konstituante banyak didominasi oleh tokoh-tokoh politik berasal dari keempat partai politik tersebut.

⁴⁸ Pemilu 1955 ini diikuti oleh 27 partai politik dari 70 parpol yang mendaftar sebagai kontestan yang dalam pelaksanaannya dibagi dalam 16 daerah pemilihan yang meliputi 208 kabupaten, 2.139 kecamatan, dan 43.429 desa.

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7.	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16.	Murba	199.588	0,53	2
17.	Baperki	178.887	0,47	1
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19.	Grinda	154.792	0,41	1
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21.	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1
22.	PIR Hazairin	114.644	0,30	1
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
24.	AKUI	81.454	0,21	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26.	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28.	R. Soedjono Prawirisoedarso	53.306	0,14	1
29.	Lain-lain	1.022.433	2,71	-
	Jumlah	37.785.299	100,00	257

Sumber: KCM 2004.

Pemilu untuk anggota dewan konstituante dilakukan tanggal 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota konstituante dipilih sebanyak 520, tetapi di Irian Barat yang memiliki jatah 6 kursi tidak ada pemilihan. Maka kursi yang dipilih hanya 514. Hasil pemilihan anggota Dewan Konstituante menunjukkan bahwa PNI, NU, dan PKI meningkatkan dukungannya, sementara Masyumi, meski tetap menjadi pemenang kedua, perolehan suaranya merosot 114.267 dibandingkan suara yang diperoleh dalam pemilihan anggota DPR. Peserta pemilihan anggota konstituante yang mendapatkan kursi itu sebagai berikut:

TABEL 10.2. HASIL PEMILU 1955 UNTUK ANGGOTA KONSTITUANTE

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katholik	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
16.	Murba	248.633	0,66	4
17.	Baperki	160.456	0,42	2
18.	Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2
19.	Grinda	157.976	0,42	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	55.844	0,15	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,10	1
29.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
30.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
31.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
32.	Gerakan Banteng Republik Indonesis (GBRI)	39.874	0,11	
33.	PIR NTB	33.823	0,09	1
34.	L.M.Idrus Effendi	31.988	0,08	1
Lain-lain		426.856	1,13	
Jumlah		37.837.105		514

Sumber: KCM 2004.

● Periode Demokrasi Terpimpin

Sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Sukarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II.

Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, suatu keputusan presiden untuk membubarkan konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945 yang diperkuat angan-angan Presiden Soekarno menguburkan partai-partai. Dekrit itu kemudian mengakhiri rezim demokrasi dan mengawali otoritarianisme kekuasaan di Indonesia, yang—meminjam

istilah Prof. Ismail Sunny—sebagai kekuasaan negara bukan lagi mengacu kepada *democracy by law*, tetapi *democracy by decree*.

Otoriterianisme pemerintahan Presiden Soekarno makin jelas ketika pada 4 Juni 1960 ia membubarkan DPR hasil Pemilu 1955, setelah sebelumnya dewan legislatif itu menolak RAPBN yang diajukan pemerintah. Presiden Soekarno secara sepihak dengan senjata Dekrit 5 Juli 1959 membentuk DPR-Gotong Royong (DPR GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat presiden.

Pengangkatan keanggotaan MPR dan DPR, dalam arti tanpa pemilihan, memang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karena UUD 1945 tidak memuat klausul tentang tata cara memilih anggota DPR dan MPR. Tetapi konsekuensi pengangkatan itu adalah terkooptasinya kedua lembaga itu di bawah presiden. Padahal, menurut UUD 1945, MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan DPR *neben* atau sejajar dengan presiden.

Sampai Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS melalui Sidang Istimewa bulan Maret 1967 (Ketetapan XXXIV/MPRS/1967) setelah meluasnya krisis politik, ekonomi dan sosial pascakudeta G 30 S/PKI yang gagal semakin luas, rezim yang kemudian dikenal dengan sebutan Demokrasi Terpimpin itu tidak pernah sekalipun menyelenggarakan pemilu. Malah tahun 1963 MPRS yang anggotanya diangkat menetapkan Soekarno, orang yang mengangkatnya, sebagai presiden seumur hidup. Ini adalah satu bentuk kekuasaan otoriter yang mengabaikan kemauan rakyat tersalurkan lewat pemilihan berkala.

● Sistem Proporsional vs. Distrik dalam Pemilu 1955

Sejauh ini pembahasan mengenai sistem pemilihan sangat teoretis. Walaupun hal ini berguna, perdebatan tingkat teoretis perlu didasarkan pada analisis empiris dan data historis. Sebagai contoh analisis data empiris dari Pemilu 1955 yang mungkin dapat membantu menjelaskan perdebatan teoretis tersebut. Suatu asumsi bahwa Pemilu 1955 dianggap oleh banyak pakar satu-satunya pemilihan umum yang paling dekat dengan kriteria demokrasi. *Pertama*, jumlah dan pengorganisasian orpol tidak dibatasi. *Kedua*, pelaksanaan pemilu luber betul. *Ketiga*, pluralisme kehidupan politik agak sama dengan era Reformasi sekarang.⁴⁹

Seperti kita ketahui, hanya sistem proporsional telah berlaku di Indonesia mulai Pemilu 1955 hingga sekarang. Kebanyakan pakar setuju bahwa Pemilu 1955 telah menghasilkan DPR yang sangat representatif (28 partai politik terwakili). Tetapi hasil pemilu ini tidak menyebabkan munculnya pemerintahan yang kuat. Tujuh puluh tujuh persen dari jumlah suara dibagi oleh empat partai “besar”: PNI (22,3 persen), Masyumi (20,9 persen), NU (18,4 persen), dan PKI (15,4 persen). Hasil pemilu itu tidak meyakinkan sebab partai “terkuat” hanya didukung oleh kurang dari seperempat pemilih. Hasil ini menunjukkan adanya fragmentasi yang sangat besar di DPR. Perbedaan apakah yang akan muncul jika sistem distrik diterapkan pada Pemilihan

⁴⁹ Dwight Y King, “Seandainya Sistem Distrik Berlaku pada Pemilu 1955”, artikel dalam *Kompas*, Senin, 15 Juni 1998.

Umum 1955? Apakah akan muncul pemerintahan yang lebih mampu memerintah?

MENJAWAB pertanyaan tersebut, saya perlu membuat beberapa asumsi tentang jumlah distrik dan jumlah wakil dari setiap distrik. *Pertama*, adanya 189 distrik sama dengan jumlah daerah administratif (kabupaten, karesidenan) yang sebenarnya digunakan pada waktu itu.

Kedua, mengenai jumlah wakil. Dari setiap distrik kita asumsikan bahwa ada minimal satu wakil. Akan tetapi, muncul persoalan adanya variasi jumlah penduduk di antara distrik-distrik itu. Umpamanya, Kabupaten Bandung memiliki jumlah penduduk 1.289.478 pada 1955, sedangkan Kotamadya Cirebon memiliki jumlah penduduk 100.867. Kalau kedua distrik itu diwakili oleh wakil-wakil dengan jumlah yang sama, akan muncul persoalan representatifnya sistem. Untuk mengurangi masalah ini, kita sebaiknya perlu memperhitungkan keberadaan variasi jumlah penduduk.

Kita dapat menggunakan rasio yang dipakai pada Pemilu 1955, yaitu satu wakil untuk setiap 300.000 penduduk. Rumus itu kita terapkan dengan prosedur berikutnya: apabila jumlah penduduk 300.000 atau kurang, maka dapat satu wakil. Jika lebih dari 300.000, maka jumlah penduduk harus dibagi dengan 300.000. Apabila kita kembali ke contoh di atas, kalau kita bagi 1.289.478 dengan 300.000 hasilnya empat wakil (setelah dibulatkan).

Jadi, dengan menggunakan rumus di atas, sepertiganya dari keseluruhan distrik akan mendapat tambahan wakil (lebih dari satu). Jumlah wakil keseluruhan akan bertambah menjadi 265. Asumsi sistem distrik selanjutnya adalah partai yang memperoleh suara terbanyak berhak atas semua wakil dalam distrik itu. Asumsi-asumsi dan prosedur ini logis dan masuk akal.

Analisis pada hasil Pemilu 1955 dengan menggunakan asumsi dan prosedur di atas menghasilkan penemuan-penemuan terlihat pada kolom sebelah kanan di tabel.

PERHATIKANLAH jumlah wakil partai-partai dengan sistem distrik (hipotesis) berbeda secara mencolok dari jumlah dengan sistem proporsional (sebenarnya). Dengan sistem proporsional Masyumi dan PNI sama kuatnya, keduanya dapat 57 wakil. Tetapi sistem distrik akan mengakibatkan keunggulan PNI dengan 96 wakil. Perbedaan penting lain adalah konsentrasi wakil-wakil rakyat pada jumlah partai yang kian berkurang. Dengan perkataan lain, sistem distrik akan menghasilkan partai unggul (tetapi bukan partai mayoritas) yang mempunyai amanat memimpin pemerintah koalisi.

Kekuatan Masyumi akan kira-kira sama, tetapi PKI akan muncul sedikit lebih kuat dari NU. Akhirnya, jumlah partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya satu wakil akan turun dari 28 (sebenarnya) menjadi 12. Dengan sendirinya, pengaruh partai kecil akan berkurang yang memberikan mereka dorongan untuk bergabung sebelum pemilu masa mendatang.

Seandainya sistem distrik telah berlaku pada Pemilu 1955, kemungkinan besar menghasilkan pemerintahan yang mampu memerintah secara efektif. Fragmentasi kekuatan politik dalam DPR akan berkurang. Kursi di DPR akan dibagi di antara lebih sedikit jumlah partai politik. Dua belas partai yang memperoleh wakil/kursi

akan diperkuat, sedangkan 16 partai yang gagal memperoleh wakil akan diperlemah. Para pakar yang menganjurkan bahwa sistem distrik memperlemah basis kepartaian sebaiknya mengubah posisinya. Lebih benar, sistem distrik akan memperkuat partai-partai agak besar, dan memperlemah partai-partai agak kecil. Oleh karena sistem distrik ini menyebabkan jumlah partai menjadi berkurang, bisa jadi DPR seperti ini dinilai relatif kurang representatif.

Menurut **Dwight Y. King**,⁵⁰ *Associate Professor Ilmu Politik dari Northern Illinois University, Amerika Serikat*, mengatakan bahwa seandainya Pemilu 1955 diselenggarakan dengan sistem distrik maka akan menghasilkan kabinet lebih kuat. PNI akan muncul sebagai partai yang unggul, amanatnya dari rakyat akan lebih kuat, kepemimpinannya dalam pemerintah koalisi akan diakui dan pengaruh partai-partai kecil berkurang.

TABEL 10.3. PERBANDINGAN JUMLAH WAKIL/KURSI PARTAI DI DPR HASIL PEMILU 1955 ANTARA SISTEM PROPORSIONAL DAN SISTEM DISTRIK

Perbandingan Jumlah Wakil/Kursi Partai di DPR Hasil Pemilu 1955 Antara Sistem Proporsional dan Sistem Distrik		
Partai Politik	Jumlah Wakil dengan Sistem Proporsional (Sebenarnya)	Jumlah Wakil dengan Sistem Distrik (Hipotetis)
PNI	57	96
Masyumi	57	59
PKI	39	42
NU	45	36
Parkindo	8	13
Katolik	6	7
lain-lain (digabung)	45	12

Sumber: Alfian, Hasil Pemilihan Umum 1955 (Jakarta: Leknas, 1971).

2. Pemilu Berdasarkan UUD 1945

a. Pemilu I 1971

Setelah 7 tahun berlakunya UUD 1945, barulah MPRS sementara Orde Baru dengan tegas menetapkan dalam ketetapanannya No. XI/MPRS/1966, yang menetapkan pemilu dilaksanakan tanggal 5 Juli 1968. Tetapi ternyata Presiden dan DPR gotong-royong tidak dapat menyelesaikan UU tentang pemilu.

Karena MPRS yang menetapkan pemilu dilaksanakan 5 Juli 1968, maka MPRS pulalah yang mengubahnya. Dan dengan Tap. No. XLII/MPRS/1968, MPRS menetapkan bahwa pemilu dilaksanakan 5 Juli 1971, sementara Undang-Undang Pemilu yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 (**UU Pemilu 1969**).

Sesuai dengan UU tersebut pemilu diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat yang duduk dalam DPRD Tk. II, DPRD Tk. I, dan DPR Pusat. Hasil perolehan suara

⁵⁰ Dwight Y. King, *Ibid.*

Pemilu 1971, Golkar sebagai pemenang (62,80%) dan dua partai tidak mendapat suara masing-masing Partai Murba dan Partai IPKI.⁵¹

Pemilu pertama 1971 sesudah kembali pada UUD 1945 menetapkan asas kebersamaan tidak berlaku lagi, karena sebagian anggota dewan dinyatakan diangkat dan khusus bagi anggota ABRI tidak ikut dalam pemilu dengan ketetapan No. XI/MPRS/1966.

Berdasarkan ketetapan MPR No. XI/MPR/1966, asas kebersamaan tidak dipakai lagi karena sebagian dari anggota DPR dinyatakan diangkat (khususnya bagi anggota ABRI karena tidak ikut dalam pemilu). Sesuai ketentuan UU Pemilu 1969, jumlah anggota DPR adalah 460 orang sebanyak 360 dipilih melalui pemilu dan sisanya 100 orang diangkat dari ABRI 75 orang dan golongan lain. Sementara anggota MPR ditentukan sebanyak 2 kali jumlah anggota DPR, yaitu 920 orang.⁵²

Ketika Jenderal Soeharto diangkat oleh MPRS menjadi pejabat presiden menggantikan Bung Karno dalam Sidang Istimewa MPRS 1967, ia juga tidak secepatnya menyelenggarakan pemilu untuk mencari legitimasi kekuasaan transisi. Malah Ketetapan MPRS XI Tahun 1966 yang mengamanatkan agar pemilu bisa diselenggarakan dalam tahun 1968, kemudian diubah lagi pada SI MPR 1967, oleh Jenderal Soeharto diubah lagi dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan dalam tahun 1971.

Sebagai pejabat presiden, Pak Harto tetap menggunakan MPRS dan DPR GR bentukan Bung Karno, hanya saja ia melakukan pembersihan lembaga tertinggi dan tinggi negara tersebut dari sejumlah anggota yang dianggap berbau Orde Lama.

Pada praktiknya, pemilu kedua baru bisa diselenggarakan tanggal 5 Juli 1971, yang berarti setelah 4 tahun Soeharto berada di kursi kepresidenan. Pada waktu itu ketentuan tentang kepartaian (tanpa UU) kurang lebih sama dengan yang diterapkan Presiden Soekarno.

UU yang diadakan adalah UU tentang pemilu dan susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Menjelang pemilu 1971, pemerintah bersama DPR GR menyelesaikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Penyelesaian UU itu sendiri memakan waktu hampir tiga tahun.

Hal yang sangat signifikan yang berbeda dengan Pemilu 1955 adalah bahwa para pejabat negara pada Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Adapun pada Pemilu 1955 pejabat negara, termasuk perdana menteri yang berasal dari partai bisa ikut menjadi calon partai secara formal. Tetapi pada praktiknya pada pemilu 1971 para pejabat pemerintah berpihak kepada salah satu peserta pemilu, yaitu Golkar. Jadi, sesungguhnya pemerintah pun merekayasa ketentuan-ketentuan yang menguntungkan Golkar seperti menetapkan seluruh pegawai negeri sipil harus menyalurkan aspirasinya kepada salah satu peserta pemilu itu.

⁵¹ Pada pemilu ini partai yang memperoleh kursi antara lain, Golkar 236 kursi, NU 58 kursi, Parmusi 24 kursi, PNI 20 kursi, PSII 10 kursi, Parkindo 7 kursi, Partai Katholik 3 kursi, dan Perti 2 kursi.

⁵² Komposisi anggota MPR hasil Pemilu 1971 meliputi: F ABRI 230 orang, FKP 392 orang, orang, FPP-126 orang, FUD 130 orang, dan FPDI 42 orang.

Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan. Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi. Tetapi kelemahannya sistem demikian lebih banyak menyebabkan suara partai terbuang percuma.

Jelasnya, pembagian kursi pada Pemilu 1971 dilakukan dalam tiga tahap, ini dalam hal ada partai yang melakukan *stembus accoord*. Tetapi di daerah pemilihan yang tidak terdapat partai yang melakukan *stembus accoord*, pembagian kursi hanya dilakukan dalam dua tahap.

Tahap pembagian kursi pada Pemilu 1971 sebagai berikut. *Pertama*, suara partai dibagi dengan *kiesquotient* di daerah pemilihan. Tahap *kedua*, apabila ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka jumlah sisa suara partai-partai yang menggabungkan sisa suara itu dibagi dengan *kiesquotient*. Pada tahap berikutnya apabila masih ada kursi yang tersisa masing-masing satu kursi diserahkan kepada partai yang meraih sisa suara terbesar, termasuk gabungan sisa suara partai yang melakukan *stembus accoord* dari perolehan kursi pembagian tahap kedua. Apabila tidak ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka setelah pembagian pertama, sisa kursi dibagikan langsung kepada partai yang memiliki sisa suara terbesar.⁵³

Namun demikian, cara pembagian kursi dalam Pemilu 1971 menyebabkan tidak selarasnya hasil perolehan suara secara nasional dengan perolehan keseluruhan kursi oleh suatu partai. Contoh paling gamblang adalah bias perolehan kursi antara PNI dan Parmusi. PNI yang secara nasional suaranya lebih besar dari Parmusi, akhirnya memperoleh kursi lebih sedikit dibandingkan Parmusi. Untuk lebih jelasnya lihat tabel di bawah ini.

TABEL 10.4. HASIL PEMILU 1971 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Partai	Suara	%	Kursi
1.	Golkar	34.348.673	62,82	236
2.	NU	10.213.650	18,68	58
3.	Parmusi	2.930.746	5,36	24
4.	PNI	3.793.266	6,93	20
5.	PSII	1.308.237	2,39	10
6.	Parkindo	733.359	1,34	7
7.	Katolik	603.740	1,10	3
8.	Perti	381.309	0,69	2
9.	IPKI	338.403	0,61	-
10.	Murba	48.126	0,08	-
Jumlah		54.669.509	100,00	360

Sumber: KCM 2004.

⁵³ Titik Triwulan Tutik, *Op. cit.*, h. 357.

Sekadar untuk perbandingan, seandainya pembagian kursi perolehan suara partai-partai pada Pemilu 1971 dilakukan dengan sistem kombinasi sebagaimana digunakan dalam Pemilu 1955, dengan mengabaikan *stembus accoord* 4 partai Islam yang mengikuti Pemilu 1971, hasilnya akan terlihat seperti pada tabel di bawah ini.

**TABEL 10.5. PEMBAGIAN KURSI HASIL PEMILU 1971
SEANDAINYA MENGGUNAKAN SISTEM KOMBINASI HIPOTETIS**

No.	Partai	Jumlah Suara Secara Nasional	Jumlah Kursi Pada Pembagian Pertama	Sisa Suara Setelah Pembagian Pertama	Perolehan pada Pembagian Kursi Sisa Pertama	Jumlah Sisa Suara Setelah Pembagian Kursi Sisa	Kursi Atas Suara Terbesar	Jumlah Kursi
1	Golkar	34.339.708	214	1.342.084	11	81.770 (III)	1	226
2	NU	10.201.659	48	1.323.245	11	62.931	-	59
3	PNI	3.793.266	16	908.061	7	106.043 (II)	1	24
4	Parmusi	2.930.919	10	1.389.435	12	14.547	-	22
5	PSII	1.257.056	1	1.039.280	9	8.000	-	10
6	Parkindo	697.618	1	628.752	5	53.882	-	6
7	Katolik	603.740	2	412.428	3	68.706 (IV)	1	6
8	Perti	380.403	2	180.240	1	65.666 (V)	1	4
9	IPKI	338.376	-	338.376	2	109.228 (I)	1	3
10	Murba	47.800	-	47.800	-	47.800	-	-
		54.669.509	294	7.561.901	61		5	360

Sumber: KCM 2004.

Catatan:

Hasil pembagian pertama yang diperoleh partai-partai sebagaimana terlihat dalam lajur 4 (empat) sesuai dengan hasil bagi dengan *kiesquotient* di daerah pemilihan masing-masing. Adapun hasil pembagian kursi sisa pada lajur 6 (enam) merupakan hasil bagi sisa suara masing-masing partai dengan *kiesquotient* nasional 114.574 (7.561.901:66). Hasil pada lajur 8 (delapan) berdasarkan sisa suara terbesar atau terbanyak karena masih tersisa 7 kursi lagi.

Dengan cara pembagian kursi seperti Pemilu 1955 itu, hanya Murba yang tidak mendapat kursi, karena pada pembagian kursi atas dasar sisa terbesar pun perolehan suara partai tersebut tidak mencukupi. Karena peringkat terbawah sisa suara terbesar adalah 65.666. PNI memperoleh kursi lebih banyak dari Parmusi, karena suaranya terdistribusi secara merata.

b. Pemilu II 1977

Pemilu kedua di bawah UUD 1945 telah dilaksanakan pada tahun 1977. Dan, anggota DPR dan MPR hasil pemilu telah dilantik pada tanggal 1 Oktober 1977. Pemilu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 (**UU Pemilu 1975**). Dalam segala hal tampaknya pemilu 1977 sama dengan pemilu 1971, hanya dari segi pelaksanaannya dirasa ada perbaikan dibandingkan dengan pemilu 1971. Selain itu, Pemilu 1977 diikuti oleh tiga kontestan peserta pemilu sebagai hasil penyederhanaan 10 kontestan peserta pemilu 1971 dengan tujuan untuk menghindari terjadinya persaingan tidak sehat di antara kontestan peserta pemilu yang dapat

mengarah kepada perpecahan persatuan dan kesatuan bangsa.⁵⁴

Pemungutan suara Pemilu 1977 dilakukan 2 Mei 1977. Cara pembagian kursi masih dilakukan seperti dalam Pemilu 1971, yakni mengikuti sistem proporsional di daerah pemilihan. Dari 70.378.750 pemilih, suara yang sah mencapai 63.998.344 suara atau 90,93 persen. Dari suara yang sah itu Golkar meraih 39.750.096 suara atau 62,11 persen. Namun perolehan kursinya menurun menjadi 232 kursi atau kehilangan 4 kursi dibandingkan Pemilu 1971.

Pada Pemilu 1977 suara PPP naik di berbagai daerah, bahkan di DKI Jakarta dan DI Aceh mengalahkan Golkar. Secara nasional PPP berhasil meraih 18.743.491 suara, 99 kursi atau naik 2,17 persen, atau bertambah 5 kursi dibanding gabungan kursi 4 partai Islam dalam Pemilu 1971. Kenaikan suara PPP terjadi di banyak basis-basis eks Masyumi. Ini seiring dengan tampilnya tokoh utama Masyumi mendukung PPP. Tetapi kenaikan suara PPP di basis-basis Masyumi diikuti pula oleh penurunan suara dan kursi di basis-basis NU, sehingga kenaikan suara secara nasional tidak begitu besar.

PPP berhasil menaikkan 17 kursi dari Sumatra, Jakarta, Jawa Barat, dan Kalimantan, tetapi kehilangan 12 kursi di Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Secara nasional tambahan kursi hanya 5.

PDI juga merosot perolehan kursinya dibanding gabungan kursi partai-partai yang berfusi sebelumnya, yakni hanya memperoleh 29 kursi atau berkurang 1 kursi di banding gabungan suara PNI, Parkindo, dan Partai Katolik. Selengkapnya perolehan kursi dan suara tersebut bisa dilihat pada tabel di bawah ini.

TABEL 10.6. HASIL PEMILU 1977 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Partai	Suara	%	Kursi	%(1971)	Keterangan
1.	Golkar	39.750.096	62,11	232	62,80	- 0,69
2.	PPP	18.743.491	29,29	99	27,12	+ 2,17
3.	PDI	5.504.757	8,60	29	10,08	- 1,48
Jumlah		63.998.344	100,00	360	100,00	

Sumber: KCM 2004.

Hasil Pemilu 1977 Golkar berhasil sebagai kontestan pemenang dengan meraih suara 62,11 persen. Berdasarkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1975, komposisi dari anggota MPR berjumlah dua kali anggota DPR yang terdiri dari unsur partai dan ABRI yang diangkat.

MPR hasil Pemilu 1977 melaksanakan sidang pertamanya pada bulan Maret 1978, salah satu hasil sidang tersebut adalah ketetapan MPR No. VII/MPR/1978 tentang Pemilu. Berdasarkan ketetapan itu MPR dan DPR menghasilkan Undang-

⁵⁴ Hasil penyederhanaan kontestan Pemilu 1977 adalah: PPP (fusi dari 4 partai Islam: PSII, NU, Perti, dan Parmusi pada 5 Januari 1973); PDI (fusi dari lima partai kelompok demokrasi: PNI, Parkindo, IPKI, Partai Katolik, dan Murba pada 11 Januari 1973); Golkar (federasi antara karyawan, petani, pemuda, wanita, dan kelompok profesi).

Undang Pemilu yaitu UU No. 2 Tahun 1980. Selain itu juga berhasil merumuskan *Eka Prastya Pancakarsa* (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila).

c. Pemilu III 1982

Seperti Pemilu 1977, Pemilu 1982 diikuti oleh tiga kontestan, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Pemilu 1982 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 (**UU Pemilu 1980**).

Pemungutan suara Pemilu 1982 dilaksanakan secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982. Pada pemilu ini perolehan suara dan kursi secara nasional Golkar meningkat, tetapi gagal merebut kemenangan di Aceh. Hanya Jakarta dan Kalimantan Selatan yang berhasil diambil Golkar dari PPP. Secara nasional Golkar berhasil merebut tambahan 10 kursi dan itu berarti kehilangan masing-masing 5 kursi bagi PPP dan PDI. Golkar meraih 48.334.724 suara atau 242 kursi, sekaligus sebagai pemenang dengan meraih persentase suara 64,34 persen.

Adapun cara pembagian kursi pada Pemilu ini tetap mengacu pada ketentuan Pemilu 1971. Hasil selengkapnya dapat dilihat dalam tabel.

MPR hasil pemilu berjumlah 920 orang dan berhasil menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara Indonesia. Dalam sidang Umum MPR 1983, menghasilkan beberapa ketetapan di antaranya Tap. No. III/MPR/1983 tentang GBHN.

TABEL 10.7. HASIL PEMILU 1982 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Partai	Suara	%	Kursi	%(1977)	Keterangan
1.	Golkar	48.334.724	64,34	242	62,11	+ 2,23
2.	PPP	20.871.880	27,78	94	29,29	- 1,51
3.	PDI	5.919.702	7,88	24	8,60	- 0,72
Jumlah		75.126.306	100,00	364	100,00	

Sumber: KCM 2004.

d. Pemilu IV 1987

Pemilu 1987 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 (**UU Pemilu 1985**) dan diikuti oleh tiga kontestan, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Pemilu 1987 tetap dimenangkan oleh Golkar dengan 299 kursi (73,16 persen suara). Sementara PPP memperoleh 61 kursi (15,97 persen suara), dan PDI 40 kursi (10,87 persen orang).

Pemungutan suara Pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air. Dari 93.737.633 pemilih, suara yang sah mencapai 85.869.816 atau 91,32 persen. Cara pembagian kursi juga tidak berubah, yaitu tetap mengacu pada pemilu sebelumnya.

Hasil pemilu kali ini ditandai dengan kemerosotan terbesar PPP, yakni hilangnya 33 kursi dibandingkan Pemilu 1982, sehingga hanya mendapat 61 kursi. Penyebab merosotnya PPP antara lain karena tidak boleh lagi partai itu memakai asas Islam

dan diubahnya lambang dari Ka'bah kepada Bintang dan terjadinya pengembosan oleh tokoh-tokoh unsur NU, terutama Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Sementara itu Golkar memperoleh tambahan 53 kursi sehingga menjadi 299 kursi. PDI, yang tahun 1986 dapat dikatakan mulai dekat dengan kekuasaan, sebagaimana diindikasikan dengan pembentukan DPP PDI hasil Kongres 1986 oleh Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam, berhasil menambah perolehan kursi secara signifikan dari 30 kursi pada Pemilu 1982 menjadi 40 kursi pada Pemilu 1987 ini.

TABEL 10.8. HASIL PEMILU 1987 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Partai	Suara	%	Kursi	%(1982)	Keterangan
1.	Golkar	62.783.680	73,16	299	68,34	+ 8,82
2.	PPP	13.701.428	15,97	61	27,78	- 11,81
3.	PDI	9.384.708	10,87	40	7,88	+ 2,99
Jumlah		85.869.816	100,00	400		

Sumber: KCM 2004.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, MPR hasil pemilu 1987 mengalami perubahan jumlah kursi dari 920 kursi menjadi 1000 kursi.⁵⁵ Dalam sidang Umum MPR 1988 telah menghasilkan 7 ketetapan, di antaranya Tap. No. III/MPR/1988 tentang Pemilu dan Tap No. IV/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden RI. Dan dengan Tap. No. III/MPR/1988, pemilu mendatang dilaksanakan pada tahun 1992.

e. Pemilu V 1992

Pemilu 1992 dilaksanakan berdasarkan Tap. No. III/MPR/1988, yang diikuti oleh tiga kontestan peserta pemilu, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Hasil pemungutan suara menunjukkan bahwa Golkar sebagai partai pemerintah semakin mantap dan kukuh dalam memenangkan persaingan dengan dua partai politik lain, yaitu PPP dan PDI. Keanggotaan MPR hasil Pemilu 1992 tetap berjumlah 1000 orang.

Cara pembagian kursi untuk Pemilu 1992 juga masih sama dengan Pemilu sebelumnya. Hasil pemilu yang pemungutan suaranya dilaksanakan tanggal 9 Juni 1992 ini pada waktu itu agak mengagetkan banyak orang. Sebab perolehan suara Golkar kali ini merosot dibandingkan Pemilu 1987. Kalau pada Pemilu 1987 perolehan suaranya mencapai 73,16 persen, pada Pemilu 1992 turun menjadi 68,10 persen, atau merosot 5,06 persen. Penurunan yang tampak nyata bisa dilihat pada perolehan kursi, yakni menurun dari 299 menjadi 282, atau kehilangan 17 kursi dibanding pemilu sebelumnya.

PPP juga mengalami hal yang sama, meski masih bisa menaikkan 1 kursi dari 61 pada Pemilu 1987 menjadi 62 kursi pada Pemilu 1992 ini. Tetapi di luar Jawa

⁵⁵ Pemilu ini mengangkat 100 orang anggota tambahan MPR dari utusan golongan yang terbagi dalam tiga fraksi yaitu, FKP, FPP dan FPDI. Sehingga komposisi anggota MPR menjadi, FABRI 151 orang, FKP 548 orang, FPDI 61 orang, FPP 93 orang, dan FUD 147 orang.

suara dan kursi partai berlambang Ka'bah itu merosot. Pada Pemilu 1992 partai ini kehilangan banyak kursi di luar Jawa, meski ada penambahan kursi dari Jawa Timur dan Jawa Tengah. Malah partai itu tidak memiliki wakil sama sekali di 9 provinsi, termasuk 3 provinsi di Sumatra. PPP memang berhasil menaikkan perolehan 7 kursi di Jawa, tetapi karena kehilangan 6 kursi di Sumatra, akibatnya partai itu hanya mampu menaikkan 1 kursi secara nasional.

Yang berhasil menaikkan perolehan suara dan kursi di berbagai daerah adalah PDI. Pada Pemilu 1992 ini PDI berhasil meningkatkan perolehan kursinya 16 kursi dibandingkan Pemilu 1987, sehingga menjadi 56 kursi. Ini artinya dalam dua pemilu, yaitu 1987 dan 1992, PDI berhasil menambah 32 kursinya di DPR RI.

TABEL 10.9. HASIL PEMILU 1992 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Partai	Suara	%	Kursi	%(1987)	Keterangan
1.	Golkar	66.599.331	68,10	282	73,16	- 5,06
2.	PPP	16.624.647	17,01	62	15,97	+ 1,04
3.	PDI	14.565.556	14,89	56	10,87	+ 4.02
Jumlah	97.789.534	100,00	400	100,00		

Sumber: KCM 2004.

Pada sidang 1993 menghasilkan beberapa ketetapan di antaranya Tap. II/MPR/1993 tentang Pemilu. Dan dengan ketetapan itu, pemilu mendatang dilaksanakan pada tahun 1997.

f. Pemilu VI 1997

Pemilu 1997 dilaksanakan berdasarkan Tap. No. II/MPR/1993. Dalam sidangnya MPR menetapkan Soeharto sebagai presiden dan B. J. Habibie sebagai wakil presiden.

Pemilu 1997 merupakan kulminasi ketidakberdayaan masyarakat, terutama yang belum dan tidak “melek politik” akibat intimidasi dan tekanan dari pihak otoritas untuk menyampaikan aspirasi politiknya. Dengan kekuasaan dan kekuatan dalam menguasai semua poros politik (TNI/Polri, PNS, unsur golongan, dan utusan daerah), Golkar tampil kembali sebagai pemenang utama (*single majority*).

Sampai Pemilu 1997 ini, cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, dan 1992. Pemungutan suara diselenggarakan tanggal 29 Mei 1997. Hasilnya menunjukkan bahwa setelah pada Pemilu 1992 mengalami kemerosotan, kali ini Golkar kembali merebut suara pendukungnya. Perolehan suaranya mencapai 74,51 persen, atau naik 6,41. Adapun perolehan kursinya meningkat menjadi 325 kursi, atau bertambah 43 kursi dari hasil pemilu sebelumnya.

PPP juga menikmati hal yang sama, yaitu meningkat 5,43 persen. Begitu pula untuk perolehan kursi. Pada Pemilu 1997 ini PPP meraih 89 kursi atau meningkat 27 kursi dibandingkan Pemilu 1992. Dukungan terhadap partai itu di Jawa sangat besar.

Adapun PDI, yang mengalami konflik internal dan terpecah antara PDI Soerjadi

dengan Megawati Soekarnoputri setahun menjelang pemilu, perolehan suaranya merosot 11,84 persen, dan hanya mendapat 11 kursi, yang berarti kehilangan 45 kursi di DPR dibandingkan Pemilu 1992.

TABEL 10.10. HASIL PEMILU 1997 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Partai	Suara	%	Kursi	%(1992)	Keterangan
1.	Golkar	84.187.907	74,51	325	68,10	+ 6,41
2.	PPP	25.340.028	22,43	89	17,00	+ 5,43
3.	PDI	3.463.225	3,06	11	14,90	- 11,84
Jumlah		112.991.150	100,00	425	100,00	

Sumber: KCM 2004.

Pemilu kali ini diwarnai banyak protes. Protes terhadap kecurangan terjadi di banyak daerah. Bahkan di Kabupaten Sampang, Madura, puluhan kotak suara dibakar massa karena kecurangan.

Namun beberapa bulan setelah terbentuknya kabinet pembangunan VII, riak-riak gelombang demonstrasi yang dimotori tokoh-tokoh reformis dan mahasiswa secara drastis berubah menjadi gelombang demonstran dahsyat yang tidak dapat dibendung lagi. Selain dipicu oleh susunan kabinet yang syarat KKN, gerakan ini juga dipacu oleh dampak krisis moneter sejak pertengahan 1997, yang berimbas pada semua sendi kehidupan seperti politik, sosial, ekonomi, budaya, maupun kepercayaan (krisis multidimensional). Suasana kenegaraan mengalami kegoncangan yang mengakibatkan lengsernya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, dan dengan Pasal 8 UUD 1945 menetapkan Wakil Presiden B.J. Habibie sebagai Presiden di bawah sumpah Mahkamah Agung. Namun demikian, hal ini mendapat pertentangan dari beberapa pihak; alasan pokoknya, bahwa SI tidak pernah mencabut Tap No. IV/MPR/1998 dan Tap No. VI/MPR/1998 tentang Penetapan Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut hasil SU MPR, Maret 1998 sedianya Pemilu diselenggarakan pada 2002. Namun menghadapi berbagai tekanan, DPR/MPR mengadakan sidang istimewa pada 10 November 1998 dengan agenda membahas Tap MPR untuk mencabut Tap MPR sebelumnya tentang pelaksanaan Pemilu 2002, dan mengagendakan rencana pemilu pada Mei 1999 untuk memilih caleg dan dilanjutkan SU MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden.

Setelah bekerja selama 3 bulan, akhirnya dihasilkan tiga UU, yaitu: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang berisi pembatasan terhadap jumlah parpol ditiadakan; partisipasi politik dan penghargaan terhadap hak-hak politik rakyat dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, dan DPRD juga direstruktisasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan diagendakan pelaksanaan Pemilu pada 7 Juni 1999. Dan disepakati pula tentang asas pe-

milu, yaitu di samping LUBER (langsung, umum, bebas, dan rahasia) juga JURDIL (jujur dan adil). Selain itu, kedudukan TNI/Polri dan PNS adalah netral, sedangkan pelaksanaan Pemilu diserahkan kepada KPU yang sebagian besar anggotanya dari parpol, serta pengawasan pemilu tidak hanya dari dalam negeri, dari luar negeri pun leluasa dapat memantau.

g. Pemilu VII 1999

Pemilu 1999 dilaksanakan pada 7 Juni 1999 dengan instrumen Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 (**UU Pemilu 1999**). Pemilu 1999 hanya memilih calon legislatif DPR/MPR yang berjumlah 700 kursi, diikuti oleh 48 organisasi peserta pemilu (OPP) dan akumulasi kursi FPDI 153 (32 persen suara), FGolkar 120, FPPP 58, FPKB 51, FPAN 34, FPBB 13, FKKI (PDKB, PKP, PDI, PBI, PKD, IPKI, PP, PNI MN, dan PNI FM) 17 dan F. Islam (PK, PNU, PSII, Masyumi, PKI, dan PDR) 16 serta FABRI 38 kursi.

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998, jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Atas desakan publik, pemilu yang baru atau dipercepat segera dilaksanakan, sehingga hasil-hasil Pemilu 1997 segera diganti. Kemudian ternyata, bahwa pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Presiden B.J. Habibie. Pada saat itu untuk sebagian alasan diadakannya pemilu adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru.

Ini berarti bahwa dengan pemilu dipercepat, yang terjadi bukan hanya bakal digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi Presiden Habibie sendiri memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai tahun 2003, suatu kebijakan dari seorang presiden yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Sebelum menyelenggarakan pemilu yang dipercepat itu, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu, dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketiga *draft* UU ini disiapkan oleh sebuah tim Departemen Dalam Negeri, yang disebut Tim 7, yang diketuai oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (Rektor IIP Depdagri, Jakarta).

Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Satu hal yang secara sangat menonjol membedakan Pemilu 1999 dengan pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah Pemilu 1999 ini diikuti oleh banyak sekali peserta. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik. Peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.

Dalam sejarah Indonesia tercatat, bahwa setelah pemerintahan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap, pemerintahan Reformasi inilah yang mampu menyelenggarakan pemilu lebih cepat setelah proses alih kekuasaan. Burhanuddin Harahap berhasil menyelenggarakan pemilu hanya sebulan setelah menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo, meski persiapan-persiapannya sudah dijalankan juga oleh pemerintahan sebelumnya. B.J. Habibie menyelenggarakan pemilu setelah 13 bulan sejak ia naik ke kekuasaan, meski persoalan yang dihadapi Indonesia bukan hanya krisis politik, tetapi yang lebih parah adalah krisis ekonomi, sosial dan penegakan hukum serta tekanan internasional.

● Hasil Pemilu 1999

Meskipun masa persiapannya tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal, yakni tanggal 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diprediksikan dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 bisa terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Hanya di beberapa Daerah Tingkat II di Sumatra Utara yang pelaksanaan pemungutan suaranya terpaksa diundur suara satu pekan. Itu pun karena adanya keterlambatan atas datangnya perlengkapan pemungutan suara.

Tetapi tidak seperti pada pemungutan suara yang berjalan lancar, tahap penghitungan suara dan pembagian kursi pada pemilu kali ini sempat menghadapi hambatan. Pada tahap penghitungan suara, 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan dalih Pemilu belum jujur dan adil. Sikap penolakan tersebut ditunjukkan dalam sebuah rapat pleno KPU. Ke-27 partai tersebut adalah sebagai berikut:

Partai yang Tidak Menandatangani Hasil Pemilu 1999

Terhadap hasil pemilu 1999 tidak semua partai mau menandatanganinya, setidaknya ada 27 (56,25 persen) partai dari 48 partai peserta pemilu yang menolak. Mereka antara lain Partai Keadilan, PNU, PBI, PDI Masyumi, PNI Supeni, Krisna, Partai KAMI, PKD, PAY, Partai MKGR, PIB, Partai Suni, PNBI, PUDI, PBN, PKM, PND, PADI, PRD, PPI, PID, Murba, SPSP, PUMI, PSP, dan PARI.

Karena ada penolakan, dokumen rapat KPU kemudian diserahkan pimpinan KPU kepada presiden. Oleh presiden hasil rapat dari KPU tersebut kemudian diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di KPU yang berkeberatan tadi. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa pemilu sudah sah. Lagipula mayoritas partai tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Presiden kemudian juga menyatakan bahwa hasil pemilu sah. Hasil final pemilu baru diketahui masyarakat tanggal 26 Juli 1999.

Setelah disahkan oleh presiden, PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) langsung melakukan pembagian kursi. Pada tahap ini juga muncul masalah. Rapat pembagian kursi di PPI berjalan alot. Hasil pembagian kursi yang ditetapkan Kelompok Kerja PPI, khususnya pembagian kursi sisa, ditolak oleh kelompok partai Islam yang mela-

kukan *stembus accord*. Hasil Kelompok Kerja PPI menunjukkan, partai Islam yang melakukan *stembus accord* hanya mendapatkan 40 kursi. Sementara Kelompok *stembus accord* 8 (delapan) partai Islam menyatakan bahwa mereka berhak atas 53 dari 120 kursi sisa.

Perbedaan pendapat di PPI tersebut akhirnya diserahkan kepada KPU. Di KPU perbedaan pendapat itu akhirnya diselesaikan melalui *voting* dengan dua opsi. Opsi pertama, pembagian kursi sisa dihitung dengan memperhatikan suara *stembus accord*, sedangkan opsi kedua pembagian tanpa *stembus accord*. Hanya 12 suara yang mendukung opsi pertama, sedangkan yang mendukung opsi kedua 43 suara. Lebih dari 8 partai *walk out*. Ini berarti bahwa pembagian kursi dilakukan tanpa memperhitungkan lagi *stembus accord*.

Berbekal keputusan KPU tersebut, PPI akhirnya dapat melakukan pembagian kursi hasil pemilu pada tanggal 1 September 1999. Hasil pembagian kursi itu menunjukkan, lima partai besar memborong 417 kursi DPR atau 90,26 persen dari 462 kursi yang diperebutkan.

Sebagai pemenangnya adalah PDI-P yang meraih 35.689.073 suara atau 33,74 persen dengan perolehan 153 kursi. Golkar memperoleh 23.741.758 suara atau 22,44 persen sehingga mendapatkan 120 kursi atau kehilangan 205 kursi dibanding Pemilu 1997. PKB dengan 13.336.982 suara atau 12,61 persen, mendapatkan 51 kursi. PPP dengan 11.329.905 suara atau 10,71 persen, mendapatkan 58 kursi atau kehilangan 31 kursi dibanding Pemilu 1997. PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12 persen, mendapatkan 34 kursi. Di luar lima besar, partai lama yang masih ikut, yakni PDI merosot tajam dan hanya meraih 2 kursi dari pembagian kursi sisa, atau kehilangan 9 kursi dibanding Pemilu 1997. Selengkapnya hasil perhitungan pembagian kursi itu seperti terlihat dalam tabel.

TABEL 10.11. HASIL PEMILU 1999 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi Tanpa SA	Kursi dengan SA
1.	PDIP	35.689.073	153	154
2.	Golkar	23.741.749	120	120
3.	PPP	11.329.905	58	59
4.	PKB	13.336.982	51	51
5.	PAN	7.528.956	34	35
6.	PBB	2.049.708	13	13
7.	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8.	PKP	1.065.686	4	6
9.	PNU	679.179	5	3
10.	PDKB	550.846	5	3
11.	PBI	364.291	1	3
12.	PDI	345.720	2	2
13.	PP	655.052	1	1
14.	PDR	427.854	1	1
15.	PSII	375.920	1	1

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi Tanpa SA	Kursi dengan SA
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18.	IPKI	328.654	1	1
19.	PKU	300.064	1	1
20.	Masyumi	456.718	1	-
21.	PKD	216.675	1	-
22.	PNI Supeni	377.137	-	-
23.	Krisna	369.719	-	-
24.	Partai KAMI	289.489	-	-
25.	PUI	269.309	-	-
26.	PAY	213.979	-	-
27.	Partai Republik	328.564	-	-
28.	Partai MKGR	204.204	-	-
29.	PIB	192.712	-	-
30.	Partai SUNI	180.167	-	-
31.	PCD	168.087	-	-
32.	PSII 1905	152.820	-	-
33.	Masyumi Baru	152.589	-	-
34.	PNBI	149.136	-	-
35.	PUDI	140.980	-	-
36.	PBN	140.980	-	-
37.	PKM	104.385	-	-
38.	PND	96.984	-	-
39.	PADI	85.838	-	-
40.	PRD	78.730	-	-
41.	PPI	63.934	-	-
42.	PID	62.901	-	-
43.	Murba	62.006	-	-
44.	SPSI	61.105	-	-
45.	PUMI	49.839	-	-
46.	PSP	49.807	-	-
47.	PARI	54.790	-	-
48.	PILAR	40.517	-	-
Jumlah		105.786.661	462	462

Sumber: KCM 2004.

Catatan:

1. Jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi mencapai 9.700.658 atau 9,17 persen dari suara yang sah.
2. Apabila pembagian kursi dilakukan dengan sistem kombinasi jumlah partai yang mendapatkan kursi mencapai 37 partai dengan jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi hanya 706.447 atau 0,67 persen dari suara sah.

Cara pembagian kursi hasil pemilihan kali ini tetap memakai sistem proporsional dengan mengikuti varian Roget. Dalam sistem ini suatu partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder*.

Tetapi cara penetapan calon terpilih berbeda dengan pemilu sebelumnya, yakni dengan menentukan *ranking* perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Apabila sejak Pemilu 1977 calon nomor urut pertama dalam daftar calon partai otomatis terpilih apabila partai itu mendapatkan kursi, maka kini calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah di mana seseorang dicalonkan. Dengan demikian, seseorang calon, sebut saja si A, meski berada di urutan terbawah dari daftar calon, kalau dari daerahnya partai mendapatkan suara terbesar, maka dialah yang terpilih. Untuk cara penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara di Daerah Tingkat II ini sama dengan cara yang digunakan pada Pemilu 1971.

Bagaimanapun penyelenggaraan pemilu-pemilu tersebut merupakan pengalaman yang berharga. Sekarang, apakah pengalaman itu akan bermanfaat atau tidak semuanya sangat tergantung pada penggunaannya untuk masa-masa yang akan datang. Pemilu yang paling dekat adalah Pemilu 2004. Pengalaman tadi akan bisa dikatakan berharga apabila Pemilu 2004 nanti memang lebih baik daripada Pemilu 1999. Pemilu 1999 untuk banyak hal telah mendapat pujian dari berbagai pihak. Dengan pengalaman tersebut, sudah seharusnya kalau Pemilu 2004 mendatang lebih baik lagi.

Sidang Umum MPR 14 Oktober 1999 menolak Pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie sebagai Presiden RI (Tap. No. III/MPR/1999). Dan pada sidang 20 Oktober 1999, menetapkan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden (Tap. No. VII/MPR/1999) dan Megawati Sukarno Putri sebagai wapres (Tap. No. VIII/MPR/1999). Dengan komposisi dukungan 373 Abdurrahman Wahid, 313 Megawati, dan 5 abstain. Akhirnya terpilih Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan Megawati Soekarno Putri sebagai wapres dengan kabinet reformasi.

Dalam Pemilu 1999 telah ditentukan asas pemilu, yaitu disamping LUBER (langsung, umum, bebas, dan rahasia) juga JURDIL (jujur dan adil).

Namun ketatanegaraan menjadi goncang saat presiden terpilih Abdurrahman Wahid dianggap inkonstitusi oleh MPR, sehingga harus lengser digantikan wapres terpilih Megawati Soekarno Putri sebagai presiden didampingi wapres Hamzah Haz sampai berakhir masa jabatannya, 2004 dengan kabinet gotong-royongnya.

Dari beberapa masa persidangan terdapat perubahan terhadap tatanan kenegaraan termasuk antara lain; amendemen terhadap UUD 1945; Struktur Ketatanegaraan (susunan Lembaga negara tugas dan fungsinya) dan penetapan Pemilu mendatang yang diagendakan pada 5 April 2004 dengan instrumen Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu.

C. PEMILU 2004 DALAM KERANGKA BUDAYA POLITIK BANGSA

1. Sistem, Tujuan, dan Asas Pemilu 2004

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea keempat, antara lain menyatakan, bahwa “*Kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.*”

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (2)⁵⁶ menyatakan, bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.*” Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang Undang Dasar.⁵⁷

Mencermati ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen, **Ismail Suny** mengatakan:

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen mengisyaratkan bahwa walaupun tetap dianut asas kedaulatan rakyat, tetapi menganut pula secara tegas prinsip “kedaulatan yang dapat dibagi-bagi (divided sovereignty). Secara tegas dianut kedaulatan yang bersifat politik (political sovereignty) diletakkan “ditangan rakyat”, kedaulatan bersifat hukum (legal sovereignty) dipisah dalam dua bagian, legislatif dan eksekutif.⁵⁸

⁵⁶ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 masuk dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung pada Sidang Umum MPR tanggal 9 November 2001-10 Agustus 2002. Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2003, h. 102.

⁵⁷ Ketentuan ini secara substansial berbeda dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amendemen yang menyebutkan bahwa, “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Asumsi dari pasal ini adalah bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Implikasi ketentuan tersebut merujuk pada bentuk pemerintahan demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), sedangkan ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil amendemen merujuk pada sistem demokrasi langsung (*direct democracy*), di mana rakyat (aspirasi rakyat) secara langsung menentukan pilihan; misalnya dalam memilih langsung Lembaga Perwakilan dan Presiden/wakil presiden. Dengan kata lain, konsep ini merupakan transformasi dari demokrasi perwakilan yang selama ini kita anut, di mana masyarakat memberikan kedaulatannya secara penuh kepada wakil-wakilnya yang duduk dalam parlemen. Ketentuan ini cukup relevan, karena mengembalikan kedaulatan kembali kepada rakyat. Fil-suf J.J. Rousseau berpendapat: Demokrasi perwakilan pada hakikatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang (*will of the few*) di legislatif ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum (*general will*). Dengan demikian, demokrasi langsung merupakan satu-satunya demokrasi yang tepat (benar). **Riswanda Imawan**, “Inkonstitusional, Desk Pilkada”, artikel dalam *Jawa Pos*, Kamis 10 Maret 2005.

⁵⁸ Pemisahan legislatif dan eksekutif memberikan implikasi bahwa MPR sebagai badan perwakilan yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dipilih oleh rakyat dalam pemilu, sedangkan presiden dan wakil presiden sebagai kepala pemerintahan dipilih dalam pasangan secara langsung oleh rakyat. Jadi baik DPR, DPD, maupun presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu yang dilaksanakan menurut undang-undang. Ismail Suny, 2004, “Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca-amendemen UUD 1945,” *Kertas Kerja*, “Seminar tentang Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-amendemen UUD 1945”, Badan Pembina Hukum Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jawa Timur, Hyatt Regency Surabaya, 9-10 Juni 2004, h. 2-3.

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat⁵⁹ adalah penyelenggaraan pemilihan umum (selanjutnya disebut pemilu) dalam waktu-waktu tertentu yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan mengenai pemilihan umum diatur dalam Bab VIIB dengan judul Pemilihan Umum UUD 1945 hasil amendemen. Bab ini memuat satu pasal saja, yaitu Pasal 22E yang merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Pasal 22E ayat (1) menyatakan, *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*. Hal ini merupakan asas pemilu yang dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 22E ayat (2) untuk apa pemilu dilaksanakan, yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Kemudian Pasal 22E ayat (4) menjelaskan bahwa pemilu diselenggarakan oleh lembaga independen yang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jadi, ini merupakan acuan utama di dalam pelaksanaan pemilu.

Selain Pasal 22E masih terdapat pasal lainnya yang menyebutkan kata-kata pemilihan umum, yaitu Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Bagaimana maksud Pasal 6A ayat (1) dipilih langsung oleh rakyat itu diatur lebih lanjut di dalam Pasal 6A ayat (2), (3), (4), dan (5) yang berbicara tentang masalah pemilu presiden dan wakil presiden. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan pemilihan umum untuk anggota DPRD. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang masalah pemilu untuk memilih anggota DPR. Selanjutnya Pasal 22C ayat (1) menjelaskan masalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPD. Khusus Pasal 24C mengatur tentang lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu.

Operasionalisasi dari Pasal 22E UUD 1945 tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 tentang Pemilu Legislatif yang mengakomodasi pelaksanaan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mengakomodasi pelaksanaan Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden.

Dasar pemikiran penyelenggaraan pemilihan umum dalam Penjelasan Umum UU Pemilu Legislatif menyebutkan:

“Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta memilih presiden dan wakil presiden, selain itu juga untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

⁵⁹ Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Wujud tersebut tertuang dalam pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif) *juncto* Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU Pemilu Presiden) menyatakan bahwa “*Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.*”

Pemilu 2004 merupakan pemilu yang sangat berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, baik pada Orde Lama, Orde Baru maupun awal Orde Reformasi tahun 1999 lalu. Perbedaan-perbedaan tersebut antara lain: *Pertama*, pemilu diselenggarakan oleh KPU yang mandiri, nonpartisan, tidak memihak, transparan, dan profesional karena rekrutmen keanggotaannya melibatkan seluruh masyarakat melalui mekanisme *fit and propertest*. *Kedua*, pemilu diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPRD Provinsi, DPRD kota/kabupaten) dan wakil daerah (DPD), serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat sehingga memiliki derajat legitimasi yang tinggi. *Ketiga*, pemilu untuk memilih presiden dan wapres secara langsung.

Selain itu, secara substansial dalam pemilihan wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat, sistem Pemilu 2004 dilaksanakan dalam dua sistem yaitu:

a. Sistem Proporsional Dengan Daftar Caleg Terbuka

Sistem proporsional merupakan sistem pemilu, di mana jumlah kursi yang diperoleh suatu parpol peserta pemilu berbanding lurus dengan perolehan suara parpol tersebut. Adapun Daftar Caleg Terbuka artinya melalui pemilu, pemilih dapat menentukan secara langsung calon yang diinginkan. Sistem ini digunakan untuk memilih anggota DPR/DPRD. Adapun caranya yaitu dengan memilih tanda gambar partai politik dan nama calon anggota DPR/DPRD; kertas suara yang akan dicoblos meliputi tanda gambar parpol dan nama caleg; serta tiap daerah berbeda karena caglegnya berbeda.

b. Sistem Distrik Berwakil Banyak

Sistem distrik berwakil banyak menunjukkan bahwa suatu wilayah distrik (provinsi) memiliki lebih dari satu wakil, yakni jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 orang. Sistem ini digunakan untuk memilih DPD, caranya yaitu memilih calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD); kertas suara berupa foto gambar calon. Dengan ketentuan, bahwa calon yang memiliki suara terbanyak (berdasarkan peringkat) yang bakal jadi. Adapun kelebihan suara tidak diperhitungkan lagi.

2. Mekanisme Pemilu

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 Pemilu 2004 dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sebagai lembaga penyelenggara pemilu KPU terdiri atas KPU Pusat dengan anggota 11 orang, KPU Provinsi dan KPU Kota/Kabupaten masing-

masing beranggotakan 5 orang, yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Adapun di tingkat kecamatan Panitia Pemilihan kecamatan (PPK) beranggotakan 5 orang, dan pada tingkat desa/kelurahan Panitia Pemungutan suara (KPPS) beranggotakan 3 orang, yang melibatkan pihak birokrat (bisa dipastikan tetap bersikap independen dengan tetap menjaga jarak yang sama dengan seluruh partai politik mana pun).

Masyarakat dalam Pemilu 2004 akan menerima 4 *form* kertas suara yang harus dicoblos. Tiga *form* untuk memilih parpol dan legislatif karena terdiri dari caleg DPRD dan satu *form* lagi untuk memilih DPR.

TABEL 10.12. KOMPARASI PEMILU 2004 DAN SEBELUMNYA

Pemilu 2004	Pemilu sebelum 2004
1) Untuk memilih Presiden/wapres, anggota DPD dan DPR/DPRD.	1) Untuk memilih anggota DPRD I, DPRD II, dan DPR.
2) <i>Quota</i> wanita dalam badan legislatif 30%.	2) <i>Quota</i> wanita tidak ditentukan.
3) Hak pilih dilakukan secara individu (untuk memilih anggota DPD) dan partai (untuk memilih anggota DPR/DPRD).	3) Hak pilih dilakukan secara partai (untuk memilih anggota DPR/DPRD).
4) Gambar meliputi, gambar partai (untuk memilih anggota DPR/DPRD) dan orang (untuk pres/wapres dan anggota DPD).	4) Gambar meliputi gambar partai saja (untuk memilih anggota DPR/DPRD saja).
5) Semua anggota MPR (DPR dan DPD) dipilih melalui pemilihan.	5) Anggota MPR ada yang dipilih (anggota DPR) dan ada yang diangkat (FABRI, F. Utusan Daerah/ Golongan).

Adapun tahap-tahap penyelenggaraan Pemilu 2004 sebagai berikut:

1. Tahap Sosialisasi

Sosialisasi ini dilaksanakan mengingat Pemilu 2004 secara substansi berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, terutama masalah mekanismenya yang hanya terdeteksi secara sepotong-sepotong dan tidak utuh.

Sosialisasi dilakukan selama tiga tahap, yaitu:

- a. *Tahap pertama*, September–Desember 2003 difokuskan untuk membangun pemahaman calon pemilih terhadap terjadinya berbagai perubahan fundamental.
- b. *Tahap kedua*, Januari–April 2004 difokuskan pada informasi dana tata cara teknis pencoblosan agar surat kuasa yang digunakan sah.
- c. *Tahap ketiga*, Mei–Oktober 2004 difokuskan pada sosialisasi pemilihan presiden.

2. Tahap Verifikasi

Verifikasi terhadap partai peserta pemilu dilakukan oleh Depkeh dan HAM melalui KPU dan berakhir 27 Oktober 2003. Dari hasil verifikasi sampai akhir Oktober 2003 diketahui partai peserta pemilu 2004 berjumlah 24 parpol.

3. Tahap Pelaksanaan

Pelaksanaan Pemilu 2004 meliputi dua tahapan:

- 1) Tahap pertama Pemilu Legislatif, dilakukan pada 5 April 2004 yang bertujuan untuk memilih anggota DPR/DPRD dan anggota DPD yang akan duduk di MPR, dengan alokasi kursi di MPR sejumlah 550, setelah tiadanya anggo-

ta MPR yang diangkat (FTNI/POLRI dan F. Utusan Daerah/Golongan).

2) Tahap kedua pemilu presiden meliputi dua putaran:

- Putaran pertama pemilihan pasangan calon presiden dan wapres pada 3 Juli 2004 yang bertujuan untuk memilih pasangan calon presiden dan wapres.
- Putaran kedua pemilihan pasangan calon presiden dan wapres pada 20 September 2004. Putaran kedua ini dilakukan jika tidak ada pasangan calon presiden/wapres terpilih pada pemungutan putaran pertama. Karena jika pasangan calon pada pemungutan putaran pertama (5 Juli 2004) telah mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara sedikitnya dua puluh persen suara di provinsi, yang tersebar pada lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dapat ditetapkan sebagai presiden/wapres. Tetapi jika tidak ada pasangan terpilih, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam pemilu presiden dan wapres putaran ke-2.

TABEL 10.13. HASIL PEMILU 2004 UNTUK ANGGOTA DPR

No.	Nama Partai	Kursi DPR Penetapan KPU	Kursi DPR setelah Putusan MK	Keterangan
1.	Partai Golkar	128	127	Berkurang 1 untuk Partai Pelopor
2.	PDIP	109	109	Tetap
3.	PKB	52	52	Tetap
4.	PPP	58	58	Tetap
5.	Partai Demokrat	57	55	Berkurang 2 untuk PAN dan Partai Pelopor
6.	PKS	45	45	Tetap
7.	PAN	52	53	Bertambah 1 dari Partai Demokrat
8.	PBB	11	11	Tetap
9.	PBR	13	14	Bertambah 1 dari PNBK
10.	PDS	12	13	Bertambah 1 dari PDK
11.	PKPB	2	2	Tetap
12.	PKPI	1	1	Tetap
13.	PDK	5	4	Berkurang 1 untuk PDS
14.	PNBK	1	0	Berkurang 1 untuk PBR
15.	Partai Patriot P	0	0	Tetap
16.	PNI Marhaenis	1	1	Tetap
17.	PPNUI	0	0	Tetap
18.	Partai Pelopor	2	4	Bertambah 2 dari Partai Demokrat dan Partai Golkar
19.	Partai PDI	1	1	Tetap
20.	Partai Merdeka	0	0	Tetap

No.	Nama Partai	Kursi DPR Penetapan KPU	Kursi DPR setelah Putusan MK	Keterangan
21.	PSI	0	0	Tetap
22.	Partai PIB	0	0	Tetap
23	PPD	0	0	Tetap
24	PBSD	0	0	Tetap
Total		550	550	

Sumber: Mahkamah Konstitusi RI 2004.

Catatan:

PPNUI tidak mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu ke MK.

3. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Ciri khusus daripada pemilu 2004 adalah sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Pemilu presiden putaran pertama menempatkan pasangan Mega-Hasym yang didukung oleh PDI-Perjuangan, Wiranto-Sholahudin Wahid yang didukung Partai Golkar, Amin-Siswono yang didukung PAN, SBY-Kalla yang didukung tiga partai yaitu PD, PKP, dan PBB serta pasangan Hamzah-Agum yang didukung oleh PPP.

Suatu euforia baru dalam dunia perpolitikan dan ketatanegaraan, maka untuk menyampaikan visi dan misi bagi masing-masing pasangan diadakan debat calon. Dalam debat tersebut masing-masing pasangan memberikan proyeksi tentang langkah-langkah apa yang akan diambil jika pasangan tersebut terpilih nantinya.

Pemilu presiden putaran pertama ini menempatkan pasangan SBY-Kalla sebagai urutan pertama disusul pasangan Mega-Hasyim pada urutan kedua. Karena pemenang pemilu presiden putaran pertama (pasangan SBY-Kalla) tidak memperoleh suara lebih dari 50 persen, maka pasangan yang menempati urutan pertama dan kedua masuk pada putaran berikutnya.

Dalam tenggang waktu menjelang pemilu presiden putaran kedua diadakan kampanye terbatas oleh masing-masing calon dan pendukungnya. Secara institusi pasangan Mega-Hasyim didukung oleh tiga partai besar, yaitu PGolkar, PDI-Perjuangan, dan PPP, di samping juga PBR dan partai lain yang masuk dalam kelompok Koalisi Kebangsaan dengan PGolkar sebagai pemimpinnya. Sementara pasangan SBY-Kalla memperoleh dukungan dari PD, PKP, PBB, dan PKS yang terhimpun dalam Koalisi Kerakyatan. Dua partai besar PKB dan PAN menyatakan netralitas dengan memberikan kebebasan kepada pemilihnya untuk memberikan suaranya.

Pemilu presiden putaran kedua akhirnya menempatkan pasangan SBY-Kalla sebagai pemenang dengan perolehan suara 60: 40 terhadap pasangan Mega-Hasym. Selanjutnya, SBY-Kalla sebagai presiden dan wapres dengan kabinet persatuan menetapkan 100 hari kerja untuk merealisasi janji dan program jangka pendeknya. Langkah awal dari 100 hari kerja terutama ditekankan pada semua sektor baik hukum, pendidikan, kesehatan, maupun sektor-sektor lain khususnya pemberantasan korupsi.

D. PEMILU 2009 DENGAN MEKANISME DAN SISTEM PARLIAMENTARY THRESHOLD

Pemilu 2009 dirancang lebih menjamin demokrasi konstitusional. Untuk mewujudkan hal tersebut maka Pemilu 2009 memiliki karakteristik yang berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya. *Pertama*, diterapkannya sistem penyederhanaan partai (*parliamentary threshold*). *Kedua*, akomodasi terhadap calon presiden nonpartai (calon independen).

Langkah pertama dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan stabilitas kepartaian demi mewujudkan amanat UUD 1945 dalam memaksimalkan sistem presidensial dengan tanpa menodai hak-hak demokrasi dalam UUD 1945. Adapun langkah kedua ditempuh untuk mengakomodasi calon atau figur yang benar-benar merupakan pilihan masyarakat. Sehingga mereka bukanlah partisan yang pada nantinya hanya berpihak pada partai-partai yang mengusungkan dan bersifat sektarian sebagaimana selama ini kita saksikan. Dengan langkah ini diharapkan akan lahir figur yang benar-benar hanya berpihak pada kepentingan negara dan bangsa, karena tidak merasa atau perlu membalas budi terhadap kelompok tertentu.

1. Latar Belakang Lahirnya Parliamentary Threshold

Sistem multipartai yang dewasa ini dianut dalam pemilu di Indonesia menghasilkan pembiakan jumlah partai politik (parpol) yang berujung pada ketidakefektifan. Jika pada Pemilu 2004 terdapat 24 parpol, pada pemilu 2009 terdapat 34 parpol yang menjadi kontestan.

Menurut **Ali Masykur Musa**, pembiakan jumlah parpol tersebut menandai dua fenomena. *Pertama*, menunjukkan suburnya iklim demokrasi sebagai konsekuensi kebebasan berpolitik. Di mana berorganisasi dan berpolitik merupakan hak setiap warga negara, termasuk mendirikan parpol. *Kedua*, menunjukkan belum stabilnya penataan sistem kepartaian⁶⁰

Dalam sistem pemilu yang terfragmentasi akan sulit melahirkan satu partai kuat untuk mendukung pemerintahan, sehingga mengharuskan parpol-parpol melakukan koalisi dengan parpol lain.⁶¹ Sementara bangunan koalisi sendiri masih terkesan rapuh, karena bagaimanapun juga kondisi koalisi antarpol tidak dibangun atas kesadaran ideologi dan kerakyatan, melainkan dibangun atas dasar kepentingan sesaat (pragmatis).

Rapuhnya pemerintah sebagai dampak lemahnya sistem kepartaian diindikasikan dengan seringnya kebijakan pemerintah diinterpelasi oleh DPR, hak angket dan ancaman penarikan dukungan. Hal ini selalu menjadi senjata bagi parpol-parpol untuk berkompromi dengan pemerintah (presiden).

Mencermati fenomena demikian, maka presiden beserta DPR mengundang undang-undang politik sebagai upaya menciptakan stabilitas politik, yaitu dengan

⁶⁰ Ali Masykur Musa, "Gagalkah Penyederhanaan Parpol?" Opini dalam *Jawa Pos*, 18 Juli 2008.

⁶¹ Hantayuda, AR. Proyeksi Stabilisasi Politik. www.mediaindonesia.com. Diakses 4 Maret 2008.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu Legislatif). Salah satu sistem yang diadopsi dalam UU tersebut adalah penetapan mekanisme *parliamentary threshold*.

Pasal 202 ayat (1) UU Pemilu Legislatif menyebutkan, bahwa *Partai Politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan sekurang-kurangnya 2,5 persen (dua koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi DPR*.

Maksud dari ketentuan tersebut adalah apabila suatu parpol peserta pemilu yang mendapatkan kursi yang minim di DPR tetapi tidak melampaui ambang batas 2,5 persen, maka sebagai konsekuensinya parpol peserta pemilu tersebut tidak dapat mendudukkan kadernya di DPR.

2. Tujuan

Untuk membangun stabilitas politik melalui pemilu dalam sistem presidensial dengan sistem multipartai, menurut **Muhammad Qadari**,⁶² bisa dilakukan dengan dua pola penyederhanaan. *Pertama*, dilakukan secara paksaan, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Di mana parpol tidak boleh lebih dari dua partai (PPP & PDI) dan satu golongan karya (Golkar) yang sebenarnya juga berperan sebagai parpol. *Kedua*, secara alamiah. Cara ini dapat dilakukan dengan: *Pertama*, memilih salah satu sistem pemilu (sistem distrik atau sistem proporsional)⁶³. *Kedua*, dengan memberlakukan sistem ambang batas (*parliamentary threshold*)⁶⁴. *Ketiga*, dengan cara mengecilkan besaran (*magnitude*) daerah pemilihan seperti pada pemilu 2004 di mana rentang daerah pemilihan adalah berkisar antara 3-12 kursi⁶⁵.

Alasan tersebut menjadi pemicu perlunya sistem ambang batas yang akan manage sistem multipartai yang ada. Dalam implementasinya *parliamentary threshold* memiliki beberapa tujuan, antara lain:

- Membentuk sistem kepartaian multipartai sederhana yaitu dengan meminimalisasi jumlah parpol di parlemen.
- Memperkuat parpol dan parlemen.
- Meningkatkan dan memperbaiki mekanisme serta prosedur rekrutmen pejabat publik.
- Memperkuat sistem presidensial setelah terealisasinya sistem multipartai sederhana.
- Meningkatkan kualitas pelayanan publik manakala sistem pemerintahan berjalan dengan efektif.

⁶² **Muhammad Qadari**, Sekali Lagi Penyederhanaan Partai. www.suarakarya_online.com. Diakses 18 Februari 2008.

⁶³ Pada sistem distrik berkecenderungan melahirkan penyederhanaan partai, bahkan berujung pada dwi-partai, sedangkan sistem proporsional akan melahirkan banyak partai (multipartai).

⁶⁴ *Parliamentary Threshold* terbukti efektif untuk penyederhanaan sistem kepartaian. Misalnya di Isra'il dengan ketentuan 2%, Turki 20%, dan Indonesia 2,5% (untuk pemilu 2009).

⁶⁵ Jika rentang ini diperkecil, misalnya antara 3-8 kursi, maka diperkirakan akan menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana.

3. Mekanisme Transfer Suara Pemilih

Seperti halnya pada Pemilu 2004, Pemilu 2009 menggunakan sistem mekanik dengan dua model dalam mentransfer suara pemilih. *Pertama*, sistem distrik terutama digunakan dalam menjaring calon anggota DPD. *Kedua*, sistem proporsional yang digunakan untuk menjaring calon anggota DPR.

Dalam sistem kedua digunakan sistem daftar (*list system*), di mana pentransferan suara pemilih pada kursi parlemen dilakukan berdasarkan rerata tertinggi atau biasa disebut dengan pembagi (*divisor*) dan sisa suara terbesar (*largest remainder*) atau biasa disebut *quota*.

Metode penghitungan divisor (pembagi) atau rerata tinggi diterapkan dengan memberikan kursi-kursi yang tersedia pertama kepada parpol yang mempunyai jumlah suara rerata tertinggi, kemudian rerata tersebut akan terus menurun berdasarkan perhitungan pembagi. Prosedur ini terus berlaku sampai semua kursi terbagi habis.

TABEL 10.14 ALOKASI KURSI BERDASARKAN RUMUS DIVISOR D'HONDT DALAM DISTRIK 9 WAKIL DENGAN 4 PARPOL

Parpol	Perolehan suara	Alokasi D'Hondt			Total kursi
		$\frac{X}{1}$	$\frac{X}{2}$	$\frac{X}{3}$	
A	33.939	33.939 (2)	16.969 (7)	11.313 (9)	3
B	56.157	56.157 (1)	28.078 (3)	18.719 (6)	3
C	24.150	24.150 (4)	12.075 (8)	8.550	2
D	20.663	20.663 (5)	10.331	6.887	1
Total	134.909				9

Catatan: penghitungan alokasi kursi berdasarkan formula rerata tinggi D'Hondt biasa digunakan untuk mengeliminasi parpol-parpol kecil.

TABEL 10.15. ALOKASI KURSI BERDASARKAN RUMUS DIVISOR SAINTE-LAGUE DALAM DISTRIK 9 WAKIL DENGAN 4 PARPOL

Parpol	Perolehan suara	Alokasi Sainte-Lague			Total kursi
		$\frac{X}{4}$	$\frac{X}{5}$	$\frac{X}{5}$	
A	33.939	24.242 (2)	11.313 (6)	6.787	2
B	56.157	40.112 (1)	18.719 (3)	11.231 (7)	3
C	24.150	17.256 (4)	8.050 (8)	4.830	2
D	20.663	14.759 (5)	6.887 (9)	4.132	2
Total	134.909				9

Catatan: penghitungan alokasi kursi berdasarkan formula Sainte-Lague biasa digunakan untuk memberi tempat pada parpol-parpol kecil.

Apabila konsep *Parliamentary Threshold* (PT) diterapkan pada pemilu (semisal Pemilu 2004), maka akan diperoleh parpol mana yang lolos PT dan parpol mana yang tidak lolos PT (non-PT).

Adapun berdasarkan aturan *Parliamentary Threshold*, maka penghitungan lolos tidaknya parpol melewati ambang batas 2,5 persen ialah jumlah suara sah secara nasional yang diperoleh suatu parpol dikali 100 kemudian dibagi jumlah total parpol.

$$PT = \frac{A}{B} \times 100\%$$

Dengan PT = partai yang lolos *parliamentary threshold*; A = jumlah suara sah secara nasional yang diperoleh suatu parpol; dan B = jumlah total suara yang diperoleh parpol.

Misalnya Partai Persatuan Pembangunan (PPP) memperoleh suara sah secara nasional sejumlah 9.248.764 suara, sedangkan suara total sah secara nasional sejumlah 113.462.414 suara. Berdasarkan data tersebut apakah PPP lolos PT?

Dengan menggunakan rumus diatas diperoleh:

$$PT = \frac{A}{B} \times 100\% = \frac{9.248.764}{113.462.414} \times 100\%$$

$$PT = 8,15\%$$

Berdasarkan perhitungan tersebut, maka persentase peroleh suara PPP sebesar 8,15 persen dan hal itu melebihi ambang batas 2,5 persen. Artinya, bahwa PPP lolos PT dan dapat ikut penghitungan penentuan perolehan kursi parlemen.

Berdasarkan ketentuan Pasal 203 ayat (2) dan (3) UU Pemilu Legislatif dinyatakan:

- Ayat (2) Suara untuk penghitungan kursi DPR di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh partai politik peserta pemilu dikurangi jumlah suara sah partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1).
- Ayat (3) Dan hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu sebagaimana pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 203 ayat (2) dan (3) seandainya diterapkan terhadap 24 parpol pada pemilu 2004 akan diperoleh gambaran tentang parpol yang lolos PT (PT) dan yang tidak lolos PT (non-PT).

TABEL 10.16. HASIL PEROLEHAN SUARA UNTUK DAERAH PEMILIHAN JAWA BARAT I PADA PEMILU 2004

No.	Nama Partai	Jumlah suara sah Parpol	Kategori Parpol
1.	Partai Golkar	263.625	PT
2.	PDIP	224.551	PT
3.	PKB	39.072	PT

No.	Nama Partai	Jumlah suara sah Parpol	Kategori Parpol
4.	PPP	82.840	PT
5.	Partai Demokrat	244.506	PT
6.	PKS	317.185	PT
7.	PAN	146.395	PT
8.	PBB	50.835	PT
9.	PBR	22.349	NON PT
10.	PDS	53.249	NON PT
11.	PKPB	19.245	NON PT
12.	PKPI	7.277	NON PT
13.	PDK	9.686	NON PT
14.	PNBK	14.506	NON PT
15.	Partai Patriot Pancasila	4.514	NON PT
16.	PNI Marhaenis	3.796	NON PT
17.	PPNUI	15.502	NON PT
18.	Partai Pelopor	4.783	NON PT
19.	Partai PDI	4.806	NON PT
20.	Partai Merdeka	4.750	NON PT
21.	PSI	4.534	NON PT
22.	Partai PIB	2.225	NON PT
23.	PPD	6.140	NON PT
24.	PBSD	5.141	NON PT
Total		1.551.512	

Sumber: Indra Jayaguguk, 2008.

Dari Tabel 12.16 terlihat, bahwa untuk daerah pemilihan Jawa Barat I pada Pemilu 2004 hanya ada delapan parpol yang lolos PT.

a. Penentuan Suara Sah

Suara sah adalah suara sah parpol yang lolos PT dikurangi parpol yang tidak lolos PT

Misalnya, dari tabel 10.16 di atas diperoleh jumlah suara sah parpol PT sebesar 1.369.009 dan jumlah suara parpol Non-PT sebesar 182.503, maka untuk menghitung suara sah yaitu:

$$\begin{aligned}
 x &= PT - NPT \\
 x &= 1.369.009 - 182.503 \\
 x &= 1.186.500
 \end{aligned}$$

b. Penentuan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP)

Setelah jumlah suara sah di suatu daerah pemilihan diketahui, kemudian ditentukan BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah parpol peserta pemilu dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan.

Misalnya, untuk daerah pemilihan Jabar dengan Kota Bandung dan Cimahi ada 7 kursi, maka:

$$BPP = \frac{1.186.500}{7}$$

$$BPP = 169.500$$

Artinya, dengan BPP sebesar 169.500, maka wilayah tersebut agar dapat satu kursi di parlemen diperlukan suara sah yang diperoleh suatu parpol sebesar 169.500 bagi parpol PT.

c. Peroleh Kursi di Parlemen

Penentuan perolehan kursi di parlemen bagi suatu parpol ditetapkan melalui dua tahap (Tahap I dan II) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 205 ayat (3) dan (4):

Ayat (3) Setelah ditetapkan BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR.

Ayat (4) Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh per seratus) dan BPP DPR.

Berdasarkan ketentuan di atas, kita dapat menentukan kursi yang diperoleh suatu parpol pada Tahap I, dengan rumus:

$$N_1 = \frac{A}{BPP}$$

Dengan N_1 = jumlah kursi yang diperoleh suatu parpol pada tahap I; A = jumlah suara sah parpol; dan BPP = bilangan pembagi pemilih.

Misalnya berapa kursi yang diperoleh partai Golkar pada Tahap I?

$$N_1 = \frac{A}{BPP} = \frac{263.625}{169.500}$$

$$N_1 = 1,5$$

Berdasarkan perhitungan tersebut, maka kursi yang diperoleh partai Golkar tahap I adalah 1 kursi.

Adapun untuk kursi tahap II ditentukan dengan formula membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi pada parpol peserta pemilu yang memperoleh 50 persen dari BPP.

$$N_2 = \frac{BPP}{100} \times 50$$

Berdasarkan rumusan tersebut, sisa suara minimal yang harus diperoleh parpol untuk mendapat kursi tahap II adalah:

$$N_2 = \frac{BPP}{100} \times 50 = \frac{169.500}{100} \times 50$$

$$N_2 = 84.750$$

Artinya, untuk mendapat satu kursi dalam parlemen, maka siswa suara parpol minimal adalah ≥ 84.750 .

TABEL 10.17. HASIL PEROLEHAN KURSI UNTUK DAERAH PEMILIHAN JAWA BARAT I PADA PEMILU 2004

No.	Nama Partai	Jumlah suara sah Parpol	Kursi Tahap I	Sisa suara	Kursi Tahap II	Sisa suara
1.	P. Golkar	263.625	1	94.125	1	9.375
2.	PDIP	224.551	1	55.051	0	55.051
3.	PKB	39.072	0	39.072	0	39.072
4.	PPP	82.840	0	82.840	0	82.840
5.	P Demokrat	244.506	1	75.006	0	75.006
6.	PKS	317.185	1	147.685	1	92.935
7.	PAN	146.395	0	146.395	1	61.645
8.	PBB	50.835	0	50.835	0	50.835
Jumlah		1.369.009	4	691.009	3	
Sisa suara dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP baru Tahap III, jika jumlah kursi belum terpenuhi.						Sisa suara

E. PARTAI POLITIK

1. Ideologi Politik

Ideologi politik dalam kajian ilmu sosial adalah suatu himpunan ide dan prinsip yang menjelaskan bagaimana seharusnya masyarakat bekerja, dan menawarkan ringkasan order masyarakat tertentu. Ideologi politik biasanya mengenai dirinya dengan bagaimana mengatur kekuasaan dan bagaimana seharusnya dilaksanakan.

Ideologi juga dipahami sebagai seperangkat tujuan dan ide-ide yang mengarahkan pada satu tujuan, harapan, dan tindakan. Jadi, ideologi politik dapat diartikan sebagai seperangkat tujuan dan ide yang menjelaskan bagaimana suatu rakyat bekerja, dan bagaimana cara mengatur kekuasaan.

Teori komunis Karl Marx, Friedrich Engels, dan pengikut mereka, sering dikenal dengan Marxisme, dianggap sebagai ideologi politik paling berpengaruh dan dijelaskan lengkap pada abad ke-20.

Contoh ideologi politik lainnya termasuk adalah anarkisme, kapitalisme, komunisme, komunitarianisme, konservatisme, neoliberalisme, demokrasi Kristen, fasisme, monarkisme, nasionalisme, nazisme, liberalisme, libertarianisme, sosialisme, dan demokrat sosial.

a. Liberalisme

Kebebasan telah muncul sejak adanya manusia di dunia, karena pada hakikatnya manusia selalu mencari kebebasan bagi dirinya sendiri. Bentuk kebebasan dalam politik pada zaman dahulu adalah penerapan demokrasi di Athena dan Roma. Tetapi, kemunculan liberalisme sebagai suatu paham pada abad akhir abad ke-17.

Liberalisme berasal dari kata *liberalis* yang berarti bebas. Dalam liberalisme, kebebasan individu, pembatasan kekuasaan raja (pemerintah), dan persaingan pemilik modal (kapital). Karena itu, liberalisme dan kapitalisme terkadang dilihat sebagai sebuah ideologi yang sama.

Liberalisme muncul pada akhir abad ke-17, berhubungan dengan runtuhnya feodalisme di Eropa dan dimulainya zaman Renaissance, lalu diikuti dengan gerakan politik masa Revolusi Perancis. Liberalisme pada zaman ini terkait dengan **Adam Smith**, dikenali sebagai liberalisme klasik. Pada masa ini, kerajaan (pemerintahan) bersifat lepas tangan, sesuai dengan konsep *Laissez-Faire*. Konsep ini menekankan bahwa kerajaan harus memberi kebebasan berpikir kepada rakyat, tidak menghalang pemilikan harta individu atau kumpulan, kuasa kerajaan yang terbatas dan kebebasan rakyat.

Seruan kebebasan ini dikumandangkan setelah sebelumnya pada abad ke-16 dan awal abad ke-17, Reformasi Gereja dan kemajuan ilmu pengetahuan menjadikan masyarakat yang tertekan dengan kekuasaan gereja ingin membebaskan diri dari berbagai ikatan, baik agama, sosial, maupun pemerintahan. Menurut **Adam Smith**, liberal berarti bebas dari batasan (*free from restraint*), karena liberalisme menawarkan konsep hidup bebas dari pengawasan gereja dan raja.

Di Inggris, setelah beberapa kali berlangsung perang Napoleon, liberalisme kembali berpengaruh dengan bangkitnya Benthamites dan Mazhab Manchester. Keberhasilan terbesar liberalisme terjadi di Amerika, hingga menjadi dominan sejak tahun 1776 sampai sekarang. Dengan liberalisme, Amerika sekarang menjadi suatu negara yang besar dan dianggap polisi dunia. Di sana kebebasan dijunjung tinggi karena hak-hak tiap warganya dijamin oleh pemerintah. Sehingga jangan heran kalau tingkat kompetisi di sana sangat tinggi.

b. Kapitalisme

Kapitalisme (*capitalism*) berasal dari kata kapital (*capital*), yang berarti modal. Modal di sini maksudnya adalah alat produksi, seperti tanah dan uang. Jadi, arti kapitalisme adalah ideologi di mana kekuasaan ada di tangan kapital atau pemilik modal, sistem ekonomi bebas tanpa batas yang didasarkan pada keuntungan, di mana masyarakat bersaing dalam batasan-batasan ini.

Menurut cara pandang kapitalisme, setiap individu bukanlah bagian dari masyarakat, tetapi merupakan suatu pihak yang harus berjuang untuk kepentingan sendiri. Dalam perjuangan ini, faktor penentunya adalah produksi. Produsen unggul akan tetap bertahan, dan produsen lemah akan tersingkir.

Kapitalisme berawal pada zaman feodal di Mesir, Babilonia, dan Kekaisaran Roma. Ahli ilmu sosial menyebut kapitalisme pada zaman ini sebagai *commercial capitalism* (kapitalisme komersial). Kapitalisme komersial berkembang ketika pada zaman itu perdagangan lintas suku dan kekaisaran sudah berkembang dan membutuhkan sistem hukum ekonomi untuk menjamin keadilan perdagangan ekonomi yang dilakukan oleh para pedagang, tuan tanah, kaum rohaniwan.

Kapitalisme berlanjut menjadi suatu hukum dan kode etik bagi kaum pedagang. Karena terjadi perkembangan kompetisi dalam sistem pasar, keuangan, dan lain-lain, maka diperlukan hukum dan etika yang relatif mapan. Para pedagang membuka wacana baru tentang pasar. Setiap membicarakan pasar, mereka membicarakan tentang komoditas, dan nilai lebih yang akan menjadi keuntungan bagi pedagang.

Pandangan kaum pedagang dan perkembangan pasar menyebabkan berubahnya sistem ekonomi feodal yang dimonopoli tuan tanah, bangsawan, dan rohaniwan. Ekonomi mulai menjadi bagian dari perjuangan kelas menengah, dan mulai berpengaruh. Periode ini disebut dengan kapitalisme industri. Ada tiga tokoh yang berpengaruh besar pada periode ini, yaitu Thomas Hobbes, John Locke, dan Adam Smith.

Thomas Hobbes menyatakan bahwa setiap orang secara alamiah akan mencari pemenuhan kebutuhan bagi dirinya sendiri. John Locke berpendapat bahwa manusia itu mempunyai hak milik personalnya. Adam Smith menganjurkan pasar bebas dengan aturannya sendiri, dengan kata lain, tidak ada campur tangan pemerintah di dalam pasar. Teori-teori dari para tokoh tersebut semakin berkembang dengan adanya Revolusi Industri.

Pada perkembangannya, kapitalisme memasuki periode kapitalisme lanjut, yaitu lanjutan dari kapitalisme industri. Pada periode ini, kapitalisme tidak hanya mengakumulasi modal, tetapi juga investasi. Selanjutnya, kapitalis menyadari bahwa pertumbuhan ekonomi tidak hanya berdasarkan pada faktor produksi, tetapi juga faktor jasa dan kestabilan sistem masyarakat. Kapitalisme berkembang tidak hanya untuk terus mendapatkan keuntungan, tetapi juga menjadi lahan pendapatan yang cukup bagi para konsumennya. Tetapi karena pada praktiknya kapitalisme lebih banyak merugikan kaum kelas bawah, muncullah sosialisme yang dipelopori oleh Karl Marx.

c. Sosialisme

Sosialisme adalah paham yang bertujuan mengubah bentuk masyarakat dengan menjadikan perangkat produksi menjadi milik bersama, dan pembagian hasil secara merata di samping pembagian lahan kerja dan bahan konsumsi secara menyeluruh. Dalam sosialisme setiap individu harus berusaha untuk mendapatkan layanan yang layak untuk kebahagiaan bersama, karena pada hakikatnya, manusia hidup bukan

hanya untuk bebas, tetapi juga saling menolong. Sosialisme yang kita kenal saat ini sebenarnya telah lahir sebelum dicetuskan oleh Karl Marx. Orang yang pertama kali menyuarakan ide sosialisme adalah Francois Noel Babeuf, pada abad ke-18. Kemudian muncul tokoh lain seperti Robert Owen di Inggris, Saint Simon dan Fourier di Perancis. Mereka mencoba memperbaiki keadaan masyarakat karena terdorong oleh rasa perikemanusiaan tetapi tidak dilandasi dengan konsep yang jelas dan dianggap hanya angan-angan belaka, karena itu mereka disebut kaum sosialis utopis.

Karl Marx juga mengecam keadaan masyarakat di sekelilingnya, tetapi ia menggunakan hukum ilmiah untuk mengamati perkembangan masyarakat, bukan sekadar harapan dan tuntutan seperti yang dilakukan oleh kaum sosialis utopis. Marx menamakan idenya sebagai sosialisme ilmiah. Setelah itu, pada abad ke-19, sosialisme ilmiah Marx diadopsi oleh Lenin, hingga tercipta komunisme. Komunisme lebih radikal daripada sosialisme, karena dalam komunisme diajarkan untuk memberontak dan merebut kekuasaan dengan Partai Komunis sebagai pemimpinnya. Inilah yang lebih dikenal sebagai sosialisme sampai saat ini.

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap ideologi politik mempunyai dampak besar bagi kehidupan manusia. Dalam sistem liberalisme dan kapitalisme manusia hidup berkompetisi dalam kebebasan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, dan negara tidak boleh ikut campur dalam kehidupan pribadi warga negaranya. Namun di sisi lain, rakyat kelas bawah seringkali menjadi pihak yang dirugikan. Adapun sosialisme lebih mementingkan kesejahteraan yang merata bagi rakyatnya, dengan mengorbankan hak milik pribadi warga negaranya.

Selain ketiga ideologi tersebut, masih banyak lagi ideologi politik yang lain. Misalnya anarkisme (anti otoriter), maupun *Anomie*, a-: tanpa, dan *nomos*: hukum atau peraturan, tanpa norma, tanpa budaya, tanpa adat, keadaan yang kacau, tanpa peraturan. Seperti acara tanpa program. *Anomie* juga merupakan bentuk penyimpangan masyarakat dan penyimpangan sosial karena ketidakpedulian terhadap aturan yang berlaku, yang seharusnya mengikat perilaku mereka agar menyimpang dari aturan. Beberapa contoh anarkisme adalah *Crypto-anarchism*, *Collectivist anarchism*, dan *anarcha-feminism*. Selain itu juga ada feminisme, yang terdiri dari *anarcha-feminism*, *psychoanalytic feminism*, *socialist feminism*, dan *separatist feminism*. Dan berikutnya adalah ideologi politik sindikalisme, yang meliputi: *anarko-sindikalisme*, yaitu ideologi yang percaya terhadap metode aksi langsung, instan sindikalisme, *candak* langsung (dengan atau tanpa negosiasi rundingan), yaitu aksi yang secara langsung memperoleh keuntungan, sebagai lawan dari aksi tak langsung, seperti memilih perwakilan untuk duduk dalam pemerintahan.⁶⁶

2. Partisipasi Politik

Partisipasi politik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari politik modern dan telah menjadi roh dari demokrasi. Beberapa ilmuwan telah mengkaji partisipasi

⁶⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_politik, diakses 6 Februari 2017.

politik di belahan dunia, terutama dalam negara berkembang. Banyaknya ilmuwan yang tertarik untuk mengetahui partisipasi dalam negara ketiga disebabkan karena masih banyaknya elite penguasa yang mempraktikkan penggalangan atau mobilisasi dalam mempertahankan dan merebut kekuasaan.

Menurut **Miriam Budiardjo**, bahwa dalam analisis modern partisipasi politik merupakan suatu permasalahan yang penting, yang akhir-akhir ini banyak dipelajari terutama dalam hubungannya dengan negara-negara yang sedang berkembang.⁶⁷

Partisipasi politik dimaknai sebagai kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pembuatan kebijakan publik (*public policy*). Sementara itu, **Rafel Raga Maran** mengemukakan bahwa partisipasi politik dimaksudkan sebagai usaha terorganisasi oleh para warga negara untuk memilih pemimpin-pemimpin mereka dan memengaruhi bentuk dan jalannya kebijakan umum.⁶⁸ Usaha ini dilakukan berdasarkan kesadaran akan tanggung jawab mereka terhadap kehidupan bersama sebagai suatu bangsa dalam suatu negara. Adapun **Samuel P. Huntington**, dan **Joan M. Nelson** memberi batasan tegas tentang partisipasi politik, bahwa hanya kegiatan warga negara preman (*private citizen*) yang bertujuan memengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah⁶⁹ yang dianggap sebagai partisipasi politik.

Dari pemahaman ilmuwan politik tersebut, maka dapat diambil beberapa catatan yang perlu mendapat perhatian, bahwa: *Pertama*, partisipasi politik merupakan tindakan legal, dalam arti dilindungi oleh aturan hukum yang berlaku sehingga merupakan sesuatu yang sah dan diterima dalam suatu negara demokratis. *Kedua*, partisipasi politik berbeda dengan sikap dan perilaku politik. Sikap politik merupakan *psychological disposition* daripada seseorang, sementara perilaku politik tidak selamanya berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai, sementara itu partisipasi politik berkaitan erat usaha dari individu untuk mencapai tujuan. *Ketiga*, partisipasi merupakan tindakan politik yang dilakukan oleh para warga masyarakat kebanyakan, bukan berkaitan dengan tindakan politik yang dilakukan oleh para politisi profesional, seperti tokoh politik, anggota lembaga perwakilan rakyat, dan tokoh kelompok kepentingan. *Keempat*, partisipasi politik berkaitan erat dengan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat yang bersifat mandiri, bukan kegiatan yang bersifat seremonial ataupun digerakkan dari atas baik pemerintah maupun elite lainnya.⁷⁰

Dengan demikian, maka partisipasi politik mencakup tidak hanya kegiatan yang dilakukan untuk memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah yang berupa perilaku, tetapi juga termasuk sikap warga negara dalam menyikapi kegiatan pemerintah, baik oleh diri sendiri tetapi juga termasuk kegiatan yang dilakukan oleh orang di

⁶⁷ **Miriam Budiardjo**, 1998, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, h. 183.

⁶⁸ **Rafael Raga Maran**, 2001, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 147.

⁶⁹ **Samuel P. Huntington**, dan **Joan M. Nelson**, 1994, *Partisipasi dalam Negara Berkembang*, Jakarta: PT Rineka Cipta, h. 3.

⁷⁰ **Affan Gaffar**, 1991, "Partisipasi Politik di Indonesia," *artikel* dalam *Majalah Prospektif*, h. 26.

luar diri sendiri sepanjang dimaksudkan untuk memengaruhi pengambilan keputusan yang akan diambil dan dilakukan oleh pemerintah.

Di negara-negara demokratis, pemikiran yang mendasari konsep partisipasi politik adalah bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan. Jadi, partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang *absah* oleh rakyat.

Dalam negara demokratis umumnya dianggap bahwa lebih banyak partisipasi masyarakat lebih baik. Sebaliknya, tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap sebagai tanda kurang baik budaya demokrasi, karena diartikan bahwa banyak warga negara tidak menaruh perhatian terhadap masalah kenegaraan.

Berbeda dengan kondisi di negara-negara modern, dalam negara berkembang, pengambilan kebijakan masih didominasi segolongan elit penguasa. Keikutsertaan warga negara relatif masih kecil, warga negara yang kebanyakan dari *grass root* dan masyarakat *periphery* cenderung tidak diperhitungkan dalam proses-proses politik.

Bagi bangsa Indonesia selama kurun waktu sejak kemerdekaan, pasang surut partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah dilalui oleh warganya. Kondisi politik, struktur politik, sistem ketatanegaraan serta perilaku politik warga Indonesia menjadi bagian integral dari bentuk partisipasi masyarakat.

Selama orde baru negara membuat jarak yang cukup jauh dengan masyarakat, keterlibatan masyarakat hanya menjadi prosedural dari suatu demokrasi. Dengan dasar stabilitas masyarakat harus tunduk dan tidak boleh mencampuri urusan negara. dalam keadaan tersebut keterlibatan masyarakat dalam kegiatan politik menjadi *absurd* dan cenderung menjadi mobilisasi.

Pemilu sebelum era Reformasi cenderung kurang terbuka dan jujur karena pemenang Pemilu sudah dapat ditebak bahkan sebelum berlangsungnya pemilu. Meski terdapat beberapa partai politik yang ikut serta dalam proses pemilu ini, masih banyak orang yang kurang percaya atas transparansi kegiatan pemilu pada era tersebut karena pemenangnya pasti selalu Partai Golongan Karya di mana Soeharto akhirnya dapat memimpin Indonesia untuk lebih dari 30 tahun.

Pemilu tahun 1999 menjadi titik balik demokrasi di Indonesia di mana rezim Soeharto sudah jatuh dan dilanjutkan oleh B. J. Habibie. Pada pemilu 1999, partisipasi masyarakat meningkat begitu signifikan disertai munculnya beragam partai politik yang meramaikan Pemilu 1999. Pada tahun ini pula banyak kalangan menilai bahwa Pemilu 1999 merupakan pertama kalinya pemilu dilaksanakan secara transparan dan jujur.

Jadi, partisipasi masyarakat di era sebelum Reformasi cenderung rendah dikarenakan proses pemilu yang dianggap kurang transparan. Adapun kini (era Reformasi), pemilu menjadi suatu ajang untuk saling menyuarakan aspirasi rakyat terkait pemimpin yang akan memimpin mereka sehingga rakyat berbondong-bondong ikut serta dalam proses tersebut.

a. Sifat Partisipasi Politik

Banyak kalangan yang tidak memberi batasan sifat partisipasi politik antara **partisipasi mobilisasi partisipasi otonomi**. Bahkan ada beberapa ahli yang menganggap tindakan yang dimobilisasi atau yang dimanipulasikan tidak termasuk partisipasi politik, **Myron Wiener** misalnya menekankan sifat sukarela dari partisipasi, dengan mengemukakan argumentasi bahwa menjadi anggota organisasi atau menghadiri rapat-rapat umum atas perintah pemerintah, tidak termasuk partisipasi politik.⁷¹ Selain **Myron Wiener**, beberapa ahli yang lebih memfokuskan partisipasi politik hanya pada kegiatan politik yang sifatnya mandiri, seperti **McClosky, Almond, Norman H. Nie** dan lainnya, mereka menganggap bahwa partisipasi politik terbatas hanya pada kegiatan-kegiatan politik yang dilakukan oleh pelaku politik atas inisiatif diri sendiri.⁷²

Namun dalam fokus kajian ini penulis tidak memakai argumen Myron Wiener dkk. tersebut, dan cenderung sepakat apa yang dikemukakan oleh Huntington dan Nelson, bahwa argumen yang dibangun Myron Wiener atau ahli lain yang tidak menganggap mobilisasi sebagai bagian partisipasi politik, cenderung mengesampingkan apa yang namanya partisipasi seremonial atau dukungan di mana para warga negara mengambil bagian dengan jalan menyatakan dukungan pada pemerintah.⁷³

Karena dalam tulisan ini melihat bagaimana partisipasi warga negara dalam era Reformasi, maka terdapat argumen-argumen yang kuat untuk memasukkan dua kategori tersebut, yang dimobilisasi dan yang sukarela, ke dalam penajakan yang luas mengenai pola-pola partisipasi politik.

Miriam Budiardjo sendiri mencatat, di beberapa negara berkembang, umumnya lebih banyak menggunakan partisipasi yang bersifat otonom. Artinya partisipasi tumbuh dari diri mereka sendiri, sangat terbatas, malahan mendekati apatis.⁷⁴ Memang ada perbedaan persepsi antara negara berkembang dan negara demokratis barat tentang tingkat partisipasi. Di negara-negara demokratis tingkat partisipasi yang rendah dan bahkan apatis pun dapat dianggap sebagai tanda kepuasan, akan tetapi tidak demikian dengan di negara berkembang. Di negara-negara berkembang yang rakyatnya apatis, pemerintah menghadapi masalah bagaimana meningkatkan partisipasi itu.

b. Bentuk-bentuk Partisipasi Politik

Bentuk-bentuk partisipasi politik oleh banyak ahli dikategorikan dalam berbagai jenis. Namun kalau kita melihat secara umum pada dasarnya terbagi dalam kategori konvensional dan nonkonvensional seperti yang dibatasi oleh **Gabriel Almond**.⁷⁵

⁷¹ Huntington dan Nelson, 1994, *Partisipasi dalam Negara Berkembang*, Jakarta: PT Rineka Cipta.

⁷² Lebih jelasnya dapat dilihat dalam Andre Bayo Ala, 1985, *Hakikat Politik: Siapa Melakukan Apa Untuk Memperoleh Apa*, Yogyakarta: Akademika, h. 10.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Miriam Budiardjo, 1996, *Demokrasi ...*, *Op. cit.*, h. 196.

⁷⁵ Gabriel Almond dalam Mochtar Masoed dan Colin Mac. Andrew, *Perbandingan Sistem Politik*,

Partisipasi konvensional meliputi pemberian suara, aktivitas diskusi politik, kegiatan kampanye, aktivitas membentuk dan bergabung dengan kelompok kepentingan lain, dan komunikasi individu dengan pejabat politik dan administratif. Adapun bentuk non konvensional, meliputi pengajuan petisi, demonstrasi, konfrontasi, pemogokan dan serangkaian tindakan kekerasan, seperti kekerasan politik terhadap benda-benda, yang berupa perusakan, pemboman, dan pembakaran, serta gerilya revolusi dan kudeta.



GAMBAR 10.1. PIRAMIDA PARTISIPASI POLITIK

Sumber: Miriam Budiardjo, 1996: 189.

Sementara itu, menurut **Michael Rush** dan **Philip Atholf**, bentuk-bentuk partisipasi politik yang mungkin terjadi sebagai berikut: menduduki jabatan politik atau administrasi; mencari jabatan politik atau administrasi; menjadi anggota aktif dalam suatu organisasi politik; menjadi anggota pasif dalam suatu organisasi politik; menjadi anggota aktif dalam suatu organisasi semi politik; menjadi anggota pasif dalam suatu organisasi semi politik; partisipasi dalam rapat umum, demonstrasi, dan sebagainya; partisipasi dalam diskusi politik informal serta partisipasi dalam pemungutan suara pemilu.⁷⁶

Bentuk partisipasi tersebut dikenal dengan hierarki partisipasi politik, hierarki partisipasi berlaku di berbagai tipe sistem politik. Tetapi arti masing-masing tingkat partisipasi tersebut bisa berbeda dari sistem politik yang satu ke sistem politik yang lain.

Ilmuwan lain, Huntington dan Nelson mengemukakan bahwa partisipasi poli-

Yogyakarta: Gajah Mada University Press, h. 44.

⁷⁶ **Michael Rush dan Philip Atholf** dalam **Rafael Raga Maran**, 2001, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 147-149.

itik dapat terwujud dalam pelbagai jenis perilaku, yakni, kegiatan pemilihan, *lobbying*, kegiatan organisasi, dan mencari koneksi. Sementara itu, Ramlan Subakti yang membagi partisipasi politik menjadi partisipasi aktif dan pasif.⁷⁷

Sebenarnya banyak kegiatan warga negara yang bisa dikategorikan sebagai partisipasi politik, namun dalam kajian ini yang termasuk dalam model dan bentuk partisipasi politik adalah hanyalah kegiatan warga negara yang dilakukan baik secara bersama-sama maupun kegiatan yang sifatnya personal yang bertujuan untuk memengaruhi kebijakan pemerintah.

c. Faktor-faktor Berpengaruh dalam Partisipasi Politik

Beberapa kalangan yang mengatakan bahwa faktor utama mendorong orang untuk melakukan kegiatan politik atau berpartisipasi adalah kepuasan finansial, bahwa status ekonomi yang rendah menyebabkan seseorang merasa teralienasi dari kehidupan politik.⁷⁸ Hal ini sangat besar kemungkinan akan dijumpai dalam penelitian ini, mengingat masyarakat Indonesia yang masih belum mampu keluar dari krisis sebagai akibat resesi ekonomi global dan resesi ekonomi nasional. Dengan keadaan masyarakat yang masih terkotak pada persoalan perut, maka logika yang terbangun bahwa persoalan yang menyangkut tentang politik masih dianggap bukan kepentingan mereka.

Selain itu, ada empat faktor utama yang mendorong orang untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik: *Pertama*, karena adanya perangsang, maka orang mau berpartisipasi dalam kehidupan politik. Dalam hal ini minat untuk berpartisipasi dipengaruhi misalnya oleh sering mengikuti diskusi-diskusi politik melalui mass media atau melalui diskusi informal. *Kedua*, karena faktor karakteristik pribadi seseorang. Orang-orang yang berwatak sosial pada umumnya mempunyai kepedulian besar terhadap problem sosial, ekonomi, dan lainnya, biasanya mau terlibat aktivitas politik. *Ketiga*, faktor karakteristik sosial seseorang. Karakter sosial menyangkut status sosial ekonomi, kelompok ras, etnis, dan agama seseorang.

Selain faktor-faktor di atas yang menyebabkan orang akan berpartisipasi dalam kehidupan politik, terdapat faktor-faktor lain seperti syarat legal bagi suatu sistem pemilihan, sifat dasar sistem partai, dan ciri kepemimpinan yang dikembangkan oleh suatu partai politik. Faktor-faktor ini pun memengaruhi partisipasi orang dalam kehidupan politik. Syarat legal yang beragam akan membuat orang enggan untuk berpartisipasi dalam suatu aktivitas politik.

3. Partai Politik

Ditinjau dari sisi partisipasi masyarakat, partai politik merupakan salah satu sarana untuk berpartisipasi di bidang politik. Partai politik adalah organisasi politik yang menjalani ideologi tertentu atau dibentuk dengan tujuan khusus. Bisa juga di

⁷⁷ Ramlan Subakti, 1997, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, h.

⁷⁸ Lindenfeld dalam Rafael Raga Maran, 2001, *Pengantar ...*, *Loc. cit.*

definisikan, perkumpulan (segolongan orang-orang) yang seases, sehalian, setujuan di bidang politik. Baik yang berdasarkan partai kader atau struktur kepartaian yang dimonopoli oleh sekelompok anggota partai yang terkemuka. Atau bisa juga berdasarkan partai massa, yaitu partai politik yang mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggotanya. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), partai politik berarti perkumpulan yang didirikan untuk mewujudkan ideologi politik tertentu.

Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, partai politik merupakan sarana politik yang menjembatani elite-elite politik dalam upaya mencapai kekuasaan politik dalam suatu negara yang bercirikan mandiri dalam hal finansial, memiliki platform atau haluan politik tersendiri, mengusung kepentingan-kepentingan kelompok dalam urusan politik, dan turut menyumbang *political development* sebagai suprastruktur politik.

Miriam Budiardjo, dalam bukunya *Demokrasi di Indonesia*, menyatakan:

Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisasi yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.⁷⁹

Adapun **Sigmund Neumann** mendefinisikan:

Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis Politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan golongan-golongan lain yang tidak sepaham. Dengan demikian, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi ...⁸⁰

Sementara **Carl J. Friedrich** mendefinisikan:

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisasi secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiel.⁸¹

Pengertian partai politik disebutkan secara khusus diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, bahwa:

"Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ber-

⁷⁹ **Miriam Budiardjo**, 1996, *Demokrasi ...*, *Op. cit.*, h. 198-199.

⁸⁰ **Sigmund Neumann**, "Modern Political Parties," dalam **Harry E. Eckstein dan David E. Apter**, 1963, *Comparative Politics: A Reader*, London: The Free Press of Glencoe, h. 352.

⁸¹ **Miriam Budiardjo**, 1989, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, h. 159.

dasarkan Pancasila dan UUD 1945.”⁸²

Dalam sejarah Indonesia, keberadaan partai politik di Indonesia diawali dengan didirikannya organisasi **Boedi Oetomo** pada tahun 1908 di Jakarta oleh Dr. Wahidin Soediro Hoesodo dan Dr. Soetomo beserta kawan-kawannya.⁸³ Walaupun pada waktu itu Boedi Oetomo belum bertujuan ke politik murni, tetapi keberadaan Boedi Oetomo sudah diakui para peneliti dan pakar sejarah Indonesia sebagai perintis organisasi modern. Dengan kata lain, Boedi Oetomo merupakan cikal bakal dari organisasi massa atau organisasi politik di Indonesia.

Pada masa penjajahan Belanda, partai-partai politik tidak dapat hidup tenteram. Tiap partai yang bersuara menentang dan bergerak tegas, akan segera dilarang, pemimpinnya ditangkap dan dipenjarakan atau diasingkan. Partai politik yang pertama lahir di Indonesia adalah **Indische Partij** yang didirikan pada tanggal 25 Desember 1912 di Bandung.

Dipimpin oleh Tiga Serangkai, yaitu Dr. Setiabudi, Dr. Cipto Mangunkusumo, dan Ki Hadjar Dewantara. Tujuan partai itu adalah Indonesia lepas dari Belanda. Partai itu hanya berusia 8 bulan karena ketiga pemimpin masing-masing dibuang ke Kupang, Banda, dan Bangka, kemudian diasingkan ke Belanda.

Dari kedua partai yang merupakan cikal bakal berpolitik tersebut, pada tahun 1918 lahir beberapa organisasi kemasyarakatan baik bertujuan sosial seperti Muhammadiyah, maupun yang terang-terangan berasaskan politik/agama seperti Partai Katolik dan Sarekat Islam, serta berasaskan politik sekuler seperti PNI dan PKI. Kesemua organisasi tersebut memainkan peran penting dalam berkembangnya pergerakan nasional.

Selanjutnya pada tahun 1930-an lahir Nahdlatul Ulama tahun 1936 sebagai organisasi sosial keagamaan, GAPI (Gabungan Politik Indonesia) yang merupakan gabungan partai-partai beraliran nasional pada tahun 1939, dan MIAI (Majelis Islamil A'laa Indonesia) yang merupakan gabungan partai beraliran Islam tahun 1937.

Pada era pendudukan Jepang (1942-1945) semua sumber daya dikerahkan untuk menunjang perang “Asia Timur Raya.” Keberadaan partai-partai politik dibubarkan dan setiap kegiatan politik dilarang. Hanya golongan Islam yang diperkenankan membentuk suatu organisasi sosial yang dinamakan Masyumi, di samping juga organisasi baru yang diprakarsai oleh penguasa.

Sesudah kemerdekaan (1945-1949) tepatnya tanggal 22 Agustus 1945 PPKI dalam sidang terakhir menetapkan beberapa pokok penyelenggaraan negara dalam rangka melaksanakan aturan peralihan dari UUD 1945. Salah satu agendanya adalah

⁸² Lihat juga Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁸³ Kawan-kawan Dr. Wahidin Soediro Hoesodo, selain Dr. Soetomo, yang ikut serta mendirikan organisasi **Boedi Oetomo** adalah R.M. Goembrek (Yogyakarta), Goenawan Mangoenkoesoemo, Dr. Mochammad Saleh bin Sastrodikromo (Probolinggo, Jawa Timur), Mohammad Soeleiman (Betawi), Dr. Soeradji, Raden Angka Prodjosodirdjo, Gondo Soewarno (Boyolali), M. Soewarno (Purworejo).

akan dibentuk satu partai politik sebagai alat perjuangan, yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI) yang diharapkan menjadi motor perjuangan rakyat.

Untuk selanjutnya kehidupan berpolitik di Indonesia secara nyata dimulai sejak masa demokrasi parlementer (1950-1959) yang dimulai dengan adanya Pemilu 1955. Pada saat itu lahir 100 tanda gambar yang mewakili kontestan partai politik peserta pemilu. Pada saat itu lahir empat besar partai peserta pemilu yang menduduki jumlah kursi dalam DPR. Keempat partai tersebut adalah PNI (57 kursi), Masyumi (57 kursi), NU (45 kursi), dan PKI (39 kursi).

Budaya partisipasi dalam bentuk partai politik untuk selanjutnya selalu berkembang hingga saat ini, hanya saja pada masa Orde Baru (1965-1998) pernah terjadi pembatasan berpolitik, yang mana sejak Pemilu 1977 hanya ada tiga organisasi sosial politik peserta pemilu yaitu Golkar, PDI, dan PPP. Namun demikian, dengan bergulirnya reformasi (1999 sampai sekarang), keran-keran kehidupan berpolitik kembali dibuka sehingga masyarakat secara bebas dapat menyalurkan aspirasi politik melalui partai politik.

a. Sistem Kepartaian

Menurut **Maurice Duverger**, ada beberapa cara untuk membedakan jenis partai, tetapi yang umum digunakan untuk mengklasifikasikan partai-partai politik adalah berdasarkan jumlah partai, yaitu satu partai (*uniparty*), dua partai (*biparty*), atau banyak partai (*multiparty*).⁸⁴

Sesuai dengan isi pada Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuh UUD 1945, bahwa Indonesia menganut sistem multipartai, yaitu sistem yang pada pemilihan kepala negara atau pemilihan wakil-wakil rakyatnya dengan melalui pemilihan umum yang diikuti oleh banyak partai. Sistem multipartai dianut karena keanekaragaman yang dimiliki oleh negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang di dalamnya terdapat perbedaan ras, agama, atau suku bangsa adalah kuat, golongan-golongan masyarakat lebih cenderung untuk menyalurkan ikatan-ikatan terbatas (primordial) tadi dalam satu wadah saja.

Berikut adalah beberapa sistem kepartaian yang umunya dianut di beberapa negara demokrasi.

● Sistem Partai Tunggal

Istilah partai tunggal dipakai baik untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara, maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partainya. Artinya, bahwa meskipun dalam suatu negara tersebut terdapat beberapa partai tetapi keberadaan mereka tidak cukup berpengaruh dalam sistem ketatanegaraan karena adanya dominasi dari satu partai besar yang dominan (*single majority*).

Pola partai tunggal terdapat di beberapa negara Afrika, RRC, dan Uni Soviet serta

⁸⁴ **Maurice Duverger** dalam **Miriam Budiardjo**, 1996, *Demokrasi ...*, *Op. cit.*, h. 209.

beberapa negara di Eropa Timur. Adapun sistem partai tunggal yang paling terkenal adalah di Uni Soviet, karena semua partai lain yang ada sebelumnya berhasil ditiadakan. Partai Komunis Uni Soviet bekerja dalam suasana nonkompetitif; partai lain tidak dibenarkan, begitu pula oposisi.⁸⁵ Di Afrika umumnya negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaan cenderung untuk mendirikan partai tunggal dengan harapan bahwa suatu partai pemerintah yang kuat pada masa awal pembangunan dapat bertindak sebagai penggerak pembangunan.⁸⁶

Di Indonesia, pada era Orde Baru, hampir dikatakan sebagai bentuk uni partai, karena meskipun pada masa itu terdapat tiga organisasi sosial politik peserta pemilu tetapi pada kenyataannya didominasi oleh satu partai yaitu Golkar. Golkar pada kenyataan merupakan *single majority* yang menduduki semua elemen kekuasaan negara, baik legislatif, eksekutif, maupun yudisial.

● Sistem Dua Partai

Konsep sistem dua partai biasanya diartikan adanya dua partai, atau adanya beberapa partai tetapi dengan peran dominan dari dua partai. Hanya beberapa negara yang pada dewasa ini memiliki ciri-ciri sistem dua partai, antara lain Inggris dan Amerika Serikat. Sehingga oleh **Maurice Duverger** malahan dikatakan, bahwa sistem ini adalah khas Anglo-Saxon.⁸⁷

Inggris menggunakan sistem dwipartai. Di Inggris berdiri 2 (dua) partai yang saling bersaing dan memerintah. Partai tersebut adalah **Partai Buruh** dan **Partai Konservatif**. Dalam sistem dua partai, maka partai yang menang dalam pemilu dan mayoritas di parlemen merupakan partai yang memerintah, sedangkan partai yang kalah menjadi partai oposisi.

Sistem kepartaian telah berlangsung sejak abad ke-18. Banyak partai politik di United Kingdom (UK)⁸⁸ namun hanya ada dua partai besar, yaitu: Partai Konservatif dan Partai Buruh yang selalu bergantian memegang pemerintahan. Partai terbesar ketiga adalah Partai Liberal Demokrat (LDP). Baik Partai Buruh maupun Partai Konservatif mempunyai pendukung tradisional. Partai Konservatif mempunyai pendukung kuat di daerah pedesaan, sedangkan Partai Buruh mempunyai pendukung kuat di daerah perkotaan, perindustrian, pertambangan, dan pemukiman kelas pekerja. Wilayah Wales dan wilayah Skotlandia juga merupakan daerah pendukung kuat Partai Buruh. Sejak Perang Dunia Kedua berakhir, Partai Konservatif telah berhasil memenangkan pemilu sebanyak delapan kali, terakhir pada Pemilu 1992. Adapun Partai Buruh telah memenangkan tujuh pemilu, termasuk pemilu terakhir pada tahun 2007.

Negara Inggris dikenal sebagai induk parlementaria (*the mother of parliamen-*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Immanuel Wallerstein dalam *Ibid.*, h. 210.

⁸⁷ Miriam Budiardjo, 1996, *Demokrasi ...*, *Op. cit.*, h. 210.

⁸⁸ Di Inggris sebenarnya selain Partai Buruh dan Konservatif terdapat partai-partai kecil lain seperti Partai Liberal, dan Partai Komunis. Tetapi partai-partai tersebut tidak terlalu berpengaruh terhadap kehidupan ketatanegaraan dan sistem pemerintah di Inggris.

ts) dan pelopor dari sistem parlementer. Inggrislah yang pertama kali menciptakan suatu parlemen *workable*. Artinya, suatu parlemen yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang mampu bekerja memecahkan masalah sosial ekonomi kemasyarakatan. Melalui pemilihan yang demokratis dan prosedur parlementaria, Inggris dapat mengatasi masalah sosial sehingga menciptakan kesejahteraan negara (*welfare state*). Sistem pemerintahannya didasarkan pada konstitusi yang tidak tertulis (konvensi). Konstitusi Inggris tidak terkodifikasi dalam satu naskah tertulis, tetapi tersebar dalam berbagai peraturan, hukum, dan konvensi. Dan, berdasarkan konstitusinya Inggris menganut sistem dwipartai, yaitu terdapat dua partai yang saling bersaing dan memerintah.

Budaya politik rakyat Inggris adalah partisipatif dalam proses politik, mendukung otoritas pemerintah yang sedang berkuasa, dan mendukung penegakan *rule of law*. Hal inilah yang menyebabkan pemerintah menjadi relatif stabil, karena pemerintah konsisten menjalankan apa yang diamanatkan rakyat kepadanya. Pemerintah yang tengah berkuasa pun mendapat legitimasi penuh dari rakyat. Rakyat Inggris memiliki loyalitas tinggi terhadap kerajaan. Rakyat Inggris juga merupakan pecinta tradisi kerajaan, hal ini bisa dilihat dari antusiasme mereka dalam acara-acara besar kerajaan, misalnya pernikahan. Bagi rakyat Inggris, tradisi kerajaan merupakan tradisi yang harus dijaga. Tradisi kerajaan juga menjadi kebanggaan rakyat Inggris yang hingga kini masih mereka pegang teguh.

Selain Inggris, sampai sekarang Amerika Serikat masih memiliki sistem dua partai (*two-party system*), yakni Partai Republik dan Partai Demokrat. Sejak tahun 1852, kedua partai ini menguasai dan memenangi pemilihan Presiden Amerika Serikat dan sejak tahun 1856 kedua partai ini juga mengendalikan kongres Amerika Serikat. Kedua partai ini tentunya memiliki pendukung masing-masing. Seperti partai republik yang cenderung didukung oleh kalangan kulit putih dan demokrat cenderung didukung oleh kalangan kulit hitam. Partai Demokrat memosisikan dirinya sebagai “sayap kiri” yang berasaskan prinsip liberalisme, sedangkan dari kubu Republik memosisikan dirinya sebagai “sayap kanan” yang bersifat konservatis. Partai itu sendiri memiliki peranan dan fungsi tertentu dalam sistem politik Amerika Serikat. Partai umumnya berfungsi untuk merekrut kandidat baik untuk lokal, negara bagian, maupun *national offices*. Partai juga berfungsi untuk melatih dan membantu para kandidat dalam berbagai kampanye, partai mendapatkan dan menggunakan dana kampanye. Selain itu, partai juga membantu menarik pemilih untuk memilih kandidat melalui organisasi sukarelawan rakyat, bank telepon, dan lainnya. Partai juga memudahkan atau menyederhanakan pemilu. Fungsi lainnya yakni sebagai suatu grup mereka berusaha untuk berpartisipasi dan memengaruhi jalannya pemerintahan, dengan kandidat anggota terpilih yang mempunyai posisi di pemerintahan. Partai politik ini juga berfungsi untuk membentuk dan memengaruhi opini publik, tujuannya agar publik mendukung serta memberikan *vote* pada partai tersebut. Di bidang legislatif partai juga mempunyai fungsi yakni sebagai partai mayoritas atau minoritas, anggota memberikan *vote* berdasarkan kepentingan partai. Partai juga tu-

rut memengaruhi keputusan hukum, hal ini berkaitan dengan posisi, apabila hakim tersebut adalah seorang demokrat, maka ia akan berpikiran dengan cara demokrat, sebaliknya apabila hakim tersebut seorang republik, maka ia akan berpikiran dengan cara republik.

Selain fungsi, partai juga mempunyai peran, yakni mencapai kekuatan politik di pemerintahan, biasanya melalui kampanye pemilihan berusaha untuk mencari basis pendukung dengan penyampaian ide-ide mereka. Partai tentunya memiliki suatu ideologi dan visi yang berbeda-beda namun tidak tertutup kemungkinan partai tersebut berkoalisi dengan partai lainnya. Partai juga berperan sebagai wadah bagi orang-orang yang memiliki interest terhadap dunia politik dan ingin berpartisipasi dalam mewujudkan kesamaan kepentingan mereka. Selain dua partai besar yang menguasai Amerika, yakni demokrat dan republik, ada pula suatu partai yang disebut sebagai "*third party*". Partai ketiga ini berfungsi sebagai wadah bagi orang-orang yang memiliki visi lain di luar republik dan demokrat. Partai ketiga ini cenderung mengambil simpati orang-orang dengan mengangkat suatu isu yang spesifik misalnya tentang lingkungan yang diusung oleh *Green Party*. Partai ketiga ini juga memiliki kedudukan di kongres, dua partai besar yakni republik dan demokrat biasanya membentuk aliansi dengan para pendukung partai ketiga agar dua partai besar ini mendapatkan suara dari partai ketiga.

Berdasarkan paparan tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa partai politik di Amerika Serikat memiliki beberapa peran dan fungsi. Dengan adanya peran dan fungsi tersebut, diharapkan partai politik mampu menjalankannya sehingga akan terbentuk situasi politik yang kondusif dan segala kegiatan di Kongres berjalan dengan semestinya. Partai politik juga turut memengaruhi jalannya pemerintahan. Selain mempunyai peran dan fungsi, tentunya partai politik tersebut juga memiliki tanggung jawab yakni menjunjung nilai demokratis dalam dunia perpolitikan Amerika. Utamanya, partai politik sebagai suatu wadah mampu untuk menampung ide-ide baik dari anggota maupun masyarakat dan berusaha untuk mewujudkannya. Amerika Serikat dengan dua partai besarnya yakni Demokrat dan Republik dengan segala perbedaannya tetap memiliki suatu peran dan fungsi yang sama, yakni bagaimana mewujudkan Amerika agar memiliki situasi yang stabil melalui pengaruh partai mereka terhadap sistem pemerintahan dengan segala konflik yang ada.

Di Indonesia, pada sekitar tahun 1967-1968 ada usaha untuk menjajaki kemungkinan terbentuknya sistem dua partai. Hal ini didorong oleh kenyataan bahwa konflik antarpolisi menghambat jalannya pemerintahan, sehingga dianggap perlu untuk memikirkan suatu cara untuk menyederhanakan sistem partai di Indonesia. Akan tetapi karena sesuatu hal usaha tersebut tidak dilanjutkan. Dari sudut ilmiah dapat dikemukakan bahwa pandangan sistem dua partai dapat memperkuat kecenderungan ke arah polarisasi, yaitu ada relevansinya dengan situasi Indonesia saat itu.

● Sistem Multipartai

Pada umumnya, bahwa negara yang masyarakatnya majemuk cenderung untuk memakai sistem multipartai. Di mana terdapat berbagai perbedaan sosial, seperti ras, suku, agama, dan antargolongan, maka golongan-golongan dalam masyarakat akan lebih cenderung untuk menyalurkan loyalitasnya ke organisasi yang sesuai dengan ikatan-ikatan primordialnya daripada bergabung dengan kelompok-kelompok lain yang bersifat orientasinya.

Di negara demokrasi Barat, seperti Jerman, Belanda, dan negara-negara Skandinavia, pengalaman dengan sistem multipartai cukup baik. Tetapi di banyak negara berkembang keanekaragaman budaya menyebabkan partai politik dengan mudah melibatkan diri dalam berbagai konflik sosial politik dan menyebabkan fragmentasi politik. Di pihak lain partai-partai oposisi di negara berkembang seorang kurang jelas peranannya. Mereka kurang aktif menyusun rencana kebijakan sebagai alternatif bagi kebijakan pemerintahan yang dikecamnya, dan sewaktu-waktu dapat diajak meninggalkan koalisi dan mengambil kedudukan dalam suatu pemerintahan koalisi baru. Dengan demikian, partai-partai oposisi memberi kesan bertindak secara kurang bertanggung jawab.

Pola multipartai umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan proporsional (*proportional representation*), karena partai-partai dapat menarik keuntungan dari ketentuan bahwa kelebihan suara yang diperolehnya di suatu unit pemilihan dapat ditarik ke unit pemilihan lain untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memenangkan satu kursi. Ketentuan ini memberi peluang bagi tumbuhnya partai-partai baru.⁸⁹

Di Indonesia, pada periode Pemilu 1955 menganut sistem multipartai, tetapi karena pada saat itu terjadi berbagai konflik sosial politik dan menyebabkan fragmentasi politik. Di pihak lain terjadi bongkar pasang parlemen karena distabilitas politik. Atas kondisi tersebut, pada 1959 sistem pemerintahan parlementer diubah menjadi sistem presidensial berdasarkan UUD 1945. Sistem ini memperkuat kedudukan eksekutif dalam arti ia tidak bergantung mati-hidupnya kepala parlemen, tetapi dijamin suatu masa jabatan tertentu.

Selanjutnya, pada periode Orde Baru (1977-1998) di Indonesia terjadi sistem multi partai semu bahkan bisa disebut tripartai, karena jumlah partai dalam kontestan pemilu hanya dibatasi sejumlah tiga partai. Baru pada era Reformasi (1999 sampai sekarang) kehidupan multipartai kembali tumbuh subur, bahkan pada awal Reformasi lahir ratusan partai politik meskipun setelah dilakukan verifikasi yang lolos sebagai peserta pemilu tinggal 40 partai politik. Jumlah ini terus menurun dengan diterapkannya sistem ambang batas (*parliamentary threshold*), sehingga sampai pada Pemilu 2004 tinggal 24 partai dan pada Pemilu 2009 terdapat 34 partai politik. Bahkan pada Pemilu 2014 karena ketatnya persyaratan menyisakan 15 partai politik yang terdiri dari 12 partai politik yang bersifat nasional dan 3 partai politik lokal

⁸⁹ R. William Liddle dalam Miriam Budiardjo, 1996, *Demokrasi ...*, Op. cit., h. 213.

(kedaerahan) sebagai kontestan pemilu. Ke tiga partai politik lokal tersebut adalah Partai Damai Aceh, Partai Nasional Aceh, dan Partai Aceh.

b. Klasifikasi Partai Politik

Klasifikasi partai politik dapat didasarkan atas beberapa hal, antara lain: *Pertama*, dari segi komposisi, fungsi keanggotaan, dan dasar ideologinya. Dalam klasifikasi berdasarkan komposisi dan fungsi keanggotaan, partai politik dapat dibagi dalam dua golongan, yaitu partai kader dan partai massa.

Partai kader biasanya lebih mementingkan keketatan, disiplin, dan kualitas anggota. Kelemahan partai kader ini terutama dalam mencari dukungan, biasanya mereka kalah dalam persaingan mengumpulkan jumlah dukungan di masyarakat luas karena dianggap anggota partai kader terbatas pada kelompok-kelompok tertentu.

Partai massa merupakan kebalikan dari partai kader, karena mereka lebih menekankan pada pencarian jumlah dukungan yang banyak di masyarakat atau dengan kata lain lebih menekankan aspek kuantitas. Kelemahan partai massa adalah bahwa disiplin anggota biasanya lemah, juga lemahnya ikatan organisasi sesama anggota, bahkan kadang kala tidak saling kenal, karena luasnya dukungan dari berbagai golongan dan lapisan masyarakat.

Perkembangan partai massa sebenarnya berawal dari partai kader. Partai-partai kader yang sebelumnya masih terbatas keanggotaannya pada kalangan tertentu mulai membuka diri untuk keanggotaan yang lebih luas.

Pada 1966, **Otto von Kirchheimer** menambahkan lagi suatu jenis partai berdasarkan keanggotaannya, yang disebut partai *catch-all*. Partai jenis ini adalah perkembangan lebih lanjut dari partai massa.

Pada 1980-an, **Richard S. Katz dan Peter Mair** menambahkan lagi satu jenis partai berdasarkan perkembangan kecenderungan negara-negara Barat untuk memberikan subsidi bagi partai-partai politik yang ada dan meningkatnya peran media elektronik dalam kampanye pemilu. Katz dan Mair mengutip kesuksesan kerja sama tiga partai politik Austria (*the socialist Party, the people's Party, and the freedom Party*), yang berhasil mempertahankan kemenangannya dalam pemilu selama bertahun-tahun.

Kedua, klasifikasi partai politik dapat juga didasarkan atas sifat dan orientasinya. Dalam hal ini partai politik dibagi atas partai lindungan dan partai ideologi atau asas. Partai lindungan umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor, meskipun pada tingkat lokal sering kali cukup ketat.

Partai ideologi atau partai asas adalah partai yang mengikat diri pada ideologi atau asas tertentu dalam menyusun program kerja partainya. **Klaus von Beyme** pada tahun 1985 dalam bukunya *Political Parties in Western Democracies*, mengklasifikasikan sembilan kelompok partai yang selama ini berkembang di Eropa Barat berdasarkan ideologinya (*familles spiritualles*), yaitu:

- 1) Partai Liberal dan Radikal.
- 2) Partai Konservatif.

- 3) Partai Sosialis dan Sosial Demokrat.
- 4) Partai Kristen Demokrat.
- 5) Partai Komunis.
- 6) Partai Agraris.
- 7) Partai Regional dan Etnis.
- 8) Partai Ekstrem Kanan.
- 9) Gerakan Ekonomi/Lingkungan.

Von Beyme tidak menutup kemungkinan bahwa ada partai-partai politik dengan ideologi lain yang kemudian tidak bisa dimasukkan dalam klasifikasi yang mereka buat.

Orientasi para pemilih tersebut bisa dikelompokkan menjadi empat klasifikasi yang muncul dalam masyarakat bersamaan dengan perkembangan sosial politik di negara itu sendiri, yaitu:

- 1) Pusat daerah (*centre-periphery*).
- 2) Negara gereja (*state-church*).
- 3) Ladang Industri (*land-industry*).
- 4) Pemilik modal pekerja (*owner-worker*).

c. Tujuan dan Fungsi Partai Politik

Tujuan dari partai politik tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Pasal 10 ayat (1), (2), dan (3) tentang Partai Politik yang menunjukkan tujuan dari partai politik yakni tujuan partai politik tersebut dibagi dua yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

Tujuan umum partai politik yaitu:

- Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Secara khusus tujuan dari partai politik yaitu:

- Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan.
- Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Adapun fungsi dari partai politik dinyatakan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2), bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana:

- 1) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara

- Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 2) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
 - 3) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
 - 4) Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
 - 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Menurut **Miriam Budiardjo**, bahwa di dalam sistem demokrasi yang ada di Indonesia Partai politik diselenggarakan dengan tujuan dan fungsi utama, antara lain: (1) sarana komunikasi politik, (2) sosialisasi politik (*political socialization*), (3) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (4) pengatur konflik (*conflict management*).⁹⁰

● Partai sebagai Sarana Komunikasi Politik (Political Communication)

Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau “*political interests*” yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan memengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

Dalam konteks demikian partai politik mempunyai tugas, yaitu menyalurkan aneka ragam pendapat dan inspirasi masyarakat dan mengatur daripada kesimpangsiuran pendapat dari masyarakat berkurang. Pendapat yang telah disalurkan akan ditampung dan disatukan agar tercipta kesamaan tujuan. Proses penggabungan pendapat dan inspirasi tersebut dinamakan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Sesudah penggabungan tersebut.

Di sisi lain partai politik juga sebagai bahan perbincangan dalam menyebarluaskan kebijakan-kebijakan pemerintah. Di sisi ini politik sebagai wahana perantara antara pemerintah warga negara. Di mana wahana ini berfungsi sebagai pendengar bagi pemerintah dan sebagai pengeras suara bagi masyarakat.

● Partai sebagai Sarana Sosialisasi Politik (Political Socialization)

Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik di masyarakat kepada konstituen untuk mendapatkan “*feedback*” berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara

⁹⁰ **Miriam Budiardjo**, 1996, *Demokrasi*, Op. cit., h. 200.

atau “*intermediate structure*” yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.

Misalnya, dalam rangka keperluan memasyarakatkan kesadaran negara berkonstitusi, partai dapat memainkan peran yang penting. Tentu, pentingnya peran partai politik dalam hal ini tidak boleh diartikan bahwa hanya partai politik saja yang mempunyai tanggung jawab eksklusif untuk memasyarakatkan UUD. Semua kalangan, dan bahkan para pemimpin politik yang duduk di dalam jabatan-jabatan publik, khususnya pimpinan pemerintahan eksekutif mempunyai tanggung jawab yang sama untuk itu. Yang hendak ditekankan di sini adalah bahwa peranan partai politik dalam rangka pendidikan politik dan sosialisasi politik itu sangat lah besar. Partai politik memiliki peranan besar dalam hal tersebut.

Di dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa.

Dalam hal ini partai politik sebagai salah satu sarana sosialisasi politik. Dalam menguasai pemerintah melalui kemenangan dalam pemilihan umum, dan partai harus mendapat dukungan secara seluas-luasnya.

● Partai sebagai Sarana Rekrutmen Politik (Political Recruitment)

Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya.

Tentu tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang kepegawaian, negnerian, dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*), tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik, dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).

Untuk menghindarkan terjadinya pencampuran, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik itu dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis-administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada satu jabatan yang bersifat politik, yaitu menteri. Adapun para pembantu menteri di lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian.

Jabatan dibedakan antara jabatan negara dan jabatan pegawai negeri. Yang menduduki jabatan negara disebut sebagai pejabat negara. Seharusnya, supaya sederhana, yang menduduki jabatan pegawai negeri disebut pejabat negeri. Dalam jabatan negeri atau jabatan pegawai negeri, khususnya pegawai negeri sipil, dikenal adanya dua jenis jabatan, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional.

Jenjang jabatan itu masing-masing telah ditentukan dengan sangat jelas hierarkinya dalam rangka penjenjangan karier. Misalnya, jenjang jabatan struktural tersusun mulai dari eselon V, IV, III, II, sampai ke eselon I. Untuk jabatan fungsional, jenjang jabatannya ditentukan berdasarkan sifat pekerjaan di masing-masing unit kerja, baik jenjang maupun nomenklatur yang dipakai berbeda-beda tergantung bidang pekerjaannya.

Untuk pengisian jabatan atau rekrutmen pejabat negara/kenegaraan, baik langsung maupun tidak langsung, partai politik dapat berperan. Dalam hal inilah, fungsi partai politik dalam rangka rekrutmen politik (*political recruitment*) dianggap penting. Adapun untuk pengisian jabatan negeri seperti tersebut, partai sudah seharusnya dilarang untuk terlibat dan melibatkan diri.

Partai politik dalam fungsi rekrutmen politik ini adalah untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*). Dengan demikian, partai turut memperluas partisipasi politik. Caranya dengan melalui kotak pribadi, persuasi dan lain-lain. Dan partai politik juga berfungsi dalam mendidik kader-kader muda untuk menggantikan kader yang lama.

● Partai sebagai Sarana Pengatur Konflik (Conflict Management)

Seperti yang sudah disebut di atas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.

Dengan perkataan lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai. Karena itu, dalam kategori **Yves Meny** dan **Andrew Knapp**, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam kepentingan itu dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-baiknya untuk memengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.⁹¹

Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha dalam mengatasinya. Dengan demikian dapat diketahui, bahwa partai politik memiliki beberapa fungsi yaitu sebagai sarana pendidikan politik, artikulasi politik, komunikasi politik, sosialisasi politik, agregasi politik, dan rekrutmen. Sehingga partai politik memengaruhi sistem politik untuk pencapaian negara yang demokratis dan

⁹¹ **Yves Meny and Andrew Knapp**, 1998, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Third Edition*, Boston: Oxford University Press, h. 134.

warga negara masyarakat Indonesia akan memiliki kesadaran dalam kehidupan berpolitik.

Jadi, dapat dikatakan bahwa peranan partai politik adalah sebagai sarana untuk menghimpun aspirasi, artikulasi, dan agregasi kepentingan yang dilakukan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan yang diinginkan, yaitu untuk memengaruhi pembuatan kebijakan publik. Selain memiliki fungsi, partai politik juga mempunyai tujuan, di mana tujuan partai politik adalah mewujudkan cita-cita bangsa, mengembangkan kehidupan demokrasi bagi seluruh masyarakat Indonesia. Dengan adanya partai politik ini masyarakat Indonesia semakin mengenal pendidikan politik yang diberikan partai politik kepada masyarakat.

Jadi, fungsi dan tujuan partai politik dapat disimpulkan sebagai organisasi resmi penyalur aspirasi masyarakat yang memiliki kekuatan politik, ikut menentukan proses pembentukan kekuasaan pemerintah secara legal (diakui berkekuatan hukum) mempunyai hak beraktivitas merebut dan mempertahankan kekuasaan politik.

d. Tata Cara Pendirian Partai Politik

Pada 15 Januari 2011, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. UU Parpol tahun 2011 ini merupakan UU Parpol yang berlaku dan mengatur partai politik, termasuk syarat pembentukan dan kepesertaan partai politik dalam Pemilu 2019.

Ketentuan mengenai pendirian partai politik diatur dalam Pasal 2 ayat (1), (1a), (1b) (2), dan (3), bahwa:

- (1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
- (1a) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan akta notaris.
- (1b) Pendiri dan pengurus partai politik dilarang merangkap sebagai anggota partai politik lain.
- (2) Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30 persen (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan partai politik tingkat pusat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, setidaknya ada dua problem pokok UU Parpol tahun 2011. *Pertama*, syarat yang berat bagi pendirian partai dan untuk menjadikan partai sebagai badan hukum. *Kedua*, batas maksimal sumbangan perusahaan/badan usaha ke partai. Masalah pertama membuat UU Parpol tahun 2011 bertentangan dengan prinsip demokrasi dan HAM tentang kebebasan berorganisasi politik. Masalah kedua membuka pintu bagi pengaruh kapital yang lebih besar atas partai dan negara.

● Syarat Berat Pembentukan Partai

Ada dua submasalah terkait dengan syarat pembentukan partai peserta pemilu. *Pertama*, syarat pendirian partai dengan akta notaris. *Kedua*, syarat untuk mendaftarkan partai yang sudah berakta notaris sebagai badan hukum. Kedua hal itu bisa dilihat sebagai fase yang berbeda dalam pembentukan partai.

Jika Anda ingin membentuk partai, pertama, Anda harus memenuhi syarat pendirian untuk bisa membuat akta notarisnya. Setelah berakta notaris, Anda harus memenuhi syarat lain lagi agar partai Anda bisa didaftarkan di Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) sebagai badan hukum. Hanya partai yang sudah berbadan hukum yang bisa mengikuti pemilu, berakta notaris saja tidak cukup.

Syarat pendirian partai terdapat dalam Pasal 2 UU Parpol Tahun 2011. Salah satu syaratnya adalah bahwa partai politik harus didirikan oleh setidaknya 30 orang WNI yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi. Artinya, jika sekarang terdapat 34 provinsi di Indonesia, diperlukan 1.020 orang pendiri partai yang tersebar secara merata di seluruh provinsi. Syarat ini lebih berat dibandingkan UU Parpol sebelumnya, yaitu UU No. 2 Tahun 2008, di mana hanya diperlukan 50 WNI yang sudah berusia 21 tahun sebagai pendiri partai politik.⁹²

Syarat untuk menjadikan partai sebagai badan hukum lebih berat lagi. Syarat itu terdapat dalam Pasal 3 UU Parpol Tahun 2011. Salah satu syaratnya adalah memiliki kepengurusan di 100 persen provinsi, 75 persen kabupaten/kota dan 50 persen kecamatan dari kabupaten/kota yang bersangkutan. Selain itu, partai harus memiliki kantor tetap di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahap akhir Pemilu. Yang terakhir ini tentu membutuhkan dana cukup besar.

Ini lebih berat dari syarat menjadi badan hukum dalam UU Parpol Tahun 2008 yang juga sudah berat, yaitu memiliki kepengurusan di 60 persen provinsi, 50 persen kabupaten/kota, dan 25 persen kecamatan dari kabupaten/kota yang bersangkutan. Adapun untuk kantor partai, UU Parpol Tahun 2008 hanya menyebutkan partai harus memiliki kantor tetap tanpa rincian lebih lanjut.

**TABEL 10.1. PERBANDINGAN SYARAT PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK
MENURUT UU PARPOL TAHUN 2011 DAN 2008**

Syarat	UU No. 2 Tahun 2011	UU No. 2 Tahun 2008
Syarat pendirian partai dengan akta notaris	Harus ada paling sedikit 30 WNI yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah di setiap provinsi sebagai pendiri (Pasal 22)	Harus ada paling sedikit 50 WNI yang sudah berusia 21 tahun sebagai pendiri (Pasal 2)
Syarat partai menjadi badan hukum	Memiliki kepengurusan di (Pasal 3): a. 100 persen provinsi. b. 75 persen kabupaten/kota di tiap provinsi. c. 50 persen kecamatan dari kabupaten/kota yang bersangkutan.	Memiliki kepengurusan di (Pasal 3): a. 60 persen provinsi. b. 50 persen kabupaten/kota di tiap provinsi. c. 25 persen kecamatan dari kabupaten/kota yang bersangkutan.

⁹² Lihat UU Parpol No. 2 Tahun 2008.

	Harus punya kantor tetap di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahap akhir pemilu (Pasal 3.)	Harus punya kantor tetap tanpa perincian (Pasal 3).
--	--	---

Awalnya, sesuai Pasal 51, semua partai, termasuk yang sebelumnya sudah berbadan hukum, harus melakukan penyesuaian dengan persyaratan di atas dan melakukan verifikasi. Namun pasal ini kemudian di-*judicial review* oleh beberapa partai kecil, sehingga tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang mengikat.⁹³ Artinya, persyaratan di atas hanya berlaku bagi partai baru. Ini memungkinkan kalangan gerakan menggunakan taktik mengakuisisi partai yang sudah berbadan hukum, seperti yang dilakukan oleh barisan yang hendak mengakuisisi Partai Buruh.

Salah satu dalih dominan kenapa syarat pembentukan partai dibuat berat adalah agar partainya berkualitas. Asumsinya, partai dengan jumlah pendiri dan kepengurusan yang banyak serta tersebar luas akan berkualitas. Asumsi ini tidak sesuai kenyataan. Partai-partai yang ada di DPR dan terbukti besar, seperti Golkar, PDIP, dan lain sebagainya, bukanlah partai yang berkualitas. Partai-partai itu adalah partai-partai yang korup, suka menghambur-hamburkan uang rakyat, dan mengeluarkan kebijakan-kebijakan anti-rakyat.

Ambil contoh kasus kunjungan kerja dan studi banding yang suka mereka lakukan, tetapi tidak jelas apakah memang penting atau untuk plesiran. Menurut data Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), biaya kunjungan kerja ke luar negeri selama 2010 adalah Rp 162,9 miliar. Sementara, biaya studi banding DPR adalah Rp 73,5 miliar. Ditambah dengan biaya kunjungan kerja di dalam negeri yang berjumlah Rp 404 miliar, maka total biaya kunjungan kerja ke luar dan dalam negeri adalah Rp 640,4 miliar atau 52 persen dari total anggaran DPR sebesar Rp 1,22 triliun. Dan semua itu menggunakan anggaran negara yang *notabene* uang rakyat.

Lantas, apa alasan sebenarnya dari dipersulitnya pembentukan partai? Karena yang mengeluarkan UU Parpol ini adalah partai-partai oligarki pemenang pemilu, jelas kepentingannya adalah untuk membatasi kompetitor mereka. Semakin sedikit kompetitor mereka—apalagi dengan absennya partai gerakan yang bisa mempertajam kontradiksi di ranah politik formal—semakin mudah partai-partai oligarki ini mengendalikan atau memonopoli proses politik di Indonesia.

● Batas Maksimal Sumbangan Perusahaan/Badan Usaha

Problem pokok kedua dari UU Parpol tahun 2011 adalah batas maksimal sumbangan perusahaan/badan usaha ke partai. Dalam UU Parpol tahun 2008, batas maksimal sumbangan perusahaan/badan usaha dalam waktu 1 tahun anggaran adalah Rp 4 miliar per perusahaan. Dalam UU Parpol tahun 2011, batas sumbangan perusahaan/badan usaha ini dinaikkan menjadi Rp 7,5 miliar per perusahaan. Hal ini diatur dalam Pasal 35.

Aturan ini problematis karena dua hal. *Pertama*, semakin besar sumbangan

⁹³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-IX/2011, diakses 4 September 2016.

dari perusahaan/badan usaha ke partai, semakin besar pula pengaruh kapital dalam partai. Jika partai itu memenangkan kekuasaan politik, maka pengaruh kapital akan masuk ke dalam negara melalui partai itu. *Kedua*, semakin besar dana yang bisa diterima dari perusahaan/badan usaha, semakin banyak uang yang bisa dikorupsi.

Memang ada aturan tentang transparansi dan akuntabilitas keuangan. Pasal 39 ayat (2), misalnya, menyatakan pengelolaan keuangan partai harus diaudit oleh akuntan publik setiap 1 tahun dan diumumkan secara periodik. Tetapi kita tahu bahwa aturan seperti itu sering kali hanya basa-basi belaka. Di pengalaman sebelumnya, audit oleh akuntan publik pun tidak menghalangi terjadinya korupsi, bahkan bisa disalahgunakan untuk menutup-nutupi korupsi.

Ambil contoh kasus perubahan laporan penerimaan dana kampanye pasangan Presiden-Wakil Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Boediono di Pemilu 2009. Pada 25 Juni 2009, dilaporkan bahwa Hatta Rajasa, yang menjadi Ketua Tim Kampanye SBY-Boediono, menyumbang uang sebesar Rp 460 juta. Namun dalam hasil audit Kantor Akuntan Publik (KAP) Usman dan Rekan, nama Hatta berubah menjadi PT Arthindo Utama, meski jumlah sumbangannya tetap sama.

Perubahan juga terjadi pada sumbangan Bank Tabungan Pensiunan Nasional (BTPN) untuk dana kampanye pasangan SBY-Boediono. Dalam dokumen awal, BPTN dilaporkan menyumbang Rp 3 miliar. Namun dalam hasil audit, nama BTPN berubah menjadi Rosan Perkasa dan PT Deno Kindo dengan jumlah sumbangan masing-masing Rp 100 juta dan Rp 2,9 miliar. Kedua nama itu sebelumnya tidak ada dalam daftar penyumbang.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pun melaporkan kasus ini beserta dengan beberapa kasus pelanggaran dana kampanye pemilu presiden 2009 lainnya ke kepolisian. Namun kepolisian malah mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) terhadap kasus-kasus yang dilaporkan Bawaslu. Alasannya, laporan Bawaslu dianggap sudah kedaluwarsa.

e. Peranan Wanita dalam Partai Politik

Peranan wanita dalam panggung politik masih menjadi persoalan yang memerlukan penanganan dalam upaya mencari solusi bagi keberadaannya. Meski dalam makna sebenarnya, bukan hendak mengubah keberadaan wanita melainkan membangun kembali, khususnya berkenaan dengan isu kodrati wanita yang mengakibatkan wanita semakin terpuruk pada kondisi yang memprihatinkan. Sehingga tidak mustahil apabila ada sebagian kalangan yang menganggap keterlibatan wanita dalam aktivitas politik tidak mencerminkan sosok wanita ideal.

Istibsyaroh dalam makalahnya berjudul "*Hak Perempuan dalam Politik Menurut Islam*" yang dibacakan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar IAIN Sunan Ampel tahun 2006 menyimpulkan, bahwa:

Tidak ditemukan ayat atau Hadis yang melarang kaum wanita untuk aktif dalam dunia politik, demikian juga dengan menjadi pemimpin. Sebaliknya, Al-Qur'an dan Hadis banyak mengisyaratkan tentang kebolehan perempuan aktif menekuni dunia tersebut. Jadi, Islam

memberikan peran terhadap perempuan untuk berpolitik.⁹⁴

Beranjak dari pendapat tersebut, maka keberadaan partai politik merupakan salah satu wadah di mana wanita bisa berkiprah dalam bidang politik atau dengan kata lain untuk meningkatkan pemberdayaan politik perempuan.

Partisipasi perempuan dalam bidang politik di Indonesia secara umum memperlihatkan representasi yang rendah dalam tingkatan pengambilan keputusan, baik di tingkat suprastruktural politik (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan infrastruktural politik seperti partai politik dan kehidupan publik lainnya. Demikian pula keterwakilan perempuan dalam kehidupan politik dalam arti jumlah. Menjadi pertanyaan bagi kita apakah hal tersebut berkaitan dengan kualitas pihak perempuan dalam arti kurang mampu atau berkaitan akses atau bahkan aturan hukum yang dibuat dikondisikan perempuan dalam posisi termarginalkan.

Bila dicermati secara historis dan mendalam, partisipasi perempuan di bidang politik selama ini hanya terkesan memainkan peran sekunder sekadar dianggap sebagai pemanis atau penggembira, dan ini jelas-jelas diindikasikan mencerminkan rendahnya pengetahuan mereka di bidang politik. Hal itu juga tidak terlepas dari kecenderungan masyarakat di Indonesia yang patriarkis, perempuan dianggap sebagai manusia kelas dua setelah laki-laki. Bahkan sering kali eksistensi perempuan dalam masyarakat tidak dianggap. Perempuan bukanlah apa-apa dan bukan siapa-siapa.

Hal di atas juga tidak terlepas dari kebijakan hukum dari pejabat publik terhadap persoalan sensitivitas atau kepedulian terhadap isu-isu perempuan seperti *trafficking*, kesehatan reproduksi, pelecehan seksual, Tenaga Kerja Wanita (TKW), Kekeerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), dan lain-lain, serta keberpihakan dan kepedulian pada persoalan tersebut rasa-rasanya memang bukan menjadi agenda utama bagi mereka penentu kebijakan, melainkan ditempatkan pada wilayah yang marginal. Sebagai contoh misalnya dalam kaitan pengaturan hukum dengan hak reproduksi begitu kontradiktif dengan kaum laki-laki, selama ini ada anggapan terhadap perempuan bukanlah manusia yang memiliki martabat dan individualitas salah satunya tampak pada pasal-pasal tentang aborsi. Larangan terhadap berbagai bentuk *artus provocatus* (kecuali untuk alasan kesehatan) menunjukkan bahwa begitu seorang perempuan hamil, ia tidak berhak lagi atas rahimnya. Hal itu karena negara telah mengambil alih melalui hukum sehingga siapa pun, termasuk perempuan itu sendiri, yang berani menggugurkan janin akan berhadapan dengan aparaturnya.⁹⁵

Dengan demikian laki-laki yang merasa mendapatkan keuntungan dari keadaan tersebut tidak jarang menggunakan dalil-dalil agama secara keliru untuk memperkuat dominasinya atas perempuan. Padahal dikotomi pembagian dan perbedaan

⁹⁴ Istibsyaroh, 2006, "Hak Perempuan dalam Politik Menurut Islam" makalah yang dibacakan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Tafsir pada fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Tahun 2006, h. 20.

⁹⁵ Donny Danardono, 2007: "Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Merayakan Difference dan Anti-Esensialisme", dalam Sulistyowati Irianto (Ed.), 2007, *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, h. 151.

peran antara laki-laki dan perempuan oleh negara tersebut justru mempertajam subordinasi kaum perempuan terhadap laki-laki, dan berakibat pada lemahnya posisi perempuan, baik secara sosial, ekonomi, maupun politis.

Secara yuridis sebenarnya pemerintah Orde Baru telah mengakui dan meratifikasi kesetaraan gender dalam Konvensi PBB tentang Hak-hak Politik Perempuan dengan Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1956 dan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Tetapi dalam perjalanan sejarah bangsa ini, usaha bagus untuk mengakui kesetaraan gender tersebut tidak diikuti atau ditindaklanjuti dengan upaya-upaya lebih konkret untuk mengangkat derajat perempuan Indonesia. Akibatnya perempuan diabaikan hak atas kesetaraan dan keadilan antara laki-laki dan perempuan (*equality and equity*), yaitu adanya persamaan hak dan kesempatan, serta perlakuan di segala bidang dan segala kegiatan.

Peran perempuan dan laki-laki pada dasarnya sama, itu juga telah diamanatkan oleh konstitusi kita Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pada penggalan Pasal 28D ayat 1 berbunyi: “*Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum*”. Itu berarti baik laki-laki maupun perempuan pada dasarnya sama di hadapan hukum, berperan dalam politik, berperan dalam dunia pendidikan, berperan dalam dunia kesehatan, dan berperan dalam bentuk apa pun demi kemajuan dan keutuhan negara tercinta yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut dalam Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan kedua mengamanatkan: “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*.” Pastilah kita kenal tokoh perempuan yang pertama menjadi Presiden Perempuan di Indonesia, ia adalah Ibu Megawati Soekarnoputri, menteri juga banyak dari kalangan perempuan, salah satunya Ibu Siti Fadilah Supari, pernah menjadi Menteri Kesehatan Republik Indonesia, di tingkat pemerintah provinsi, pemerintah Kabupaten, bahkan yang jadi Walikota dari kalangan perempuan bisa dibilang banyak jumlahnya di Indonesia ini. Mengenai persamaan yang di amanahkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ada juga di Pasal 28H ayat (2) yakni berbunyi “*setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*.” Jadi, tidak ada yang bisa menyangkal bahwasanya perempuan juga bisa berperan dalam berbagai bidang yang biasanya dilakukan para lelaki, karena itu semua sudah dijamin dan di khidmad oleh konstitusi kita serta dalam kenyataannya juga telah terbukti.

Di dalam bingkai kehidupan sosial dan politik masyarakat Indonesia, secara umum memberikan ruang yang luas dan ramah bagi kaum perempuan untuk berkiprah dalam politik, termasuk menjadi pemimpin. Bahkan kesempatan ini terus diberikan, termasuk penetapan kuota 30 persen perempuan di parlemen melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁹⁶ Dari

⁹⁶ Lihat juga Pasal 2 ayat (5) UU Parpol Tahun 2011, bahwa kepengurusan partai politik tingkat pusat

perspektif historis, tampak bahwa sepanjang sejarah Indonesia pemimpin perempuan telah muncul silih berganti. Rahim Ibu Indonesia telah membuktikan diri sebagai rahim yang subur bagi lahirnya para pemimpin perempuan terkemuka di bumi pertiwi, sungguh mulia jasamu pada ibu, karena dengan tangan lebutmu engkau rawat anak-anakmu hingga besar dan berprestasi, karena dengan kasih sayangmu engkau didik anak-anakmu jadi seorang pemimpin.

Adanya partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Dalam artian menjunjung tinggi “kebebasan” dalam berucap, bersikap, berbuat, bertindak, serta berpolitik. Menjunjung tinggi “kesetaraan” dalam bentuk apa pun, termasuk kesetaraan dalam mengambil bagian dan berkompetisi dalam dunia politik. Menjunjung tinggi kebersamaan dalam membangun bangsa, agar bangsa Indonesia menjadi bangsa yang besar, bangsa yang adil, bangsa yang bermartabat serta menjadikan bangsa yang mandiri, bagian ini tidak hanya dilakukan oleh para laki-laki, namun para perempuan pun harus turut andil di dalamnya. Menjunjung tinggi “kejujuran”, kejujuran itu sangat-sangat tinggi nilainya di mata masyarakat, karena kalau kita telah jujur maka kita akan dipercayai selamanya, para perempuan pasti telah mengenyam nilai-nilai kejujuran itu, karena hati dan jiwa perempuan itu lembut dan selalu mengutamakan hati nurani dalam setiap tingkah lakunya.

Partai politik di Indonesia juga merupakan jenjang untuk seseorang menjadi anggota parlemen. Dari 500 orang anggota DPR 50 orang adalah wanita; FPP terdapat 4 orang wanita dari 60 orang anggota, FKP ada 12 orang wanita, sedangkan FPDI terdapat 6 orang dari 56 anggota.

Aisyah Amini, ketua komisi I DPR RI dan merupakan Anggota DPR dari FPP menyatakan, bahwa kegiatan politik adalah untuk mendukung dan memperjuangkan idealisme, bukan untuk mencari penghidupan. Politik adalah suatu bidang pengabdian untuk memperjuangkan cita-cita. Persaingan dalam dunia politik sangat keras, tetapi mempunyai kenikmatan tersendiri karena bisa menyentuh banyak orang. Dia juga mengatakan bahwa dalam PPP berpolitik itu adalah ibadah. PPP pun tidak membatasi seorang wanita untuk menjadi anggota, pengurus, sekretaris, atau ketua. Namun budaya masyarakat yang masih menganggap pria lebih pantas berada dalam posisi top harus diperhatikan.⁹⁷ Adapun pandangan dia tentang kesegaran orang memasuki partai politik adalah karena orang yang masuk partai akan mengalami banyak kesulitan.

Megawati Soekarnoputri yang pernah menjabat Ketua Umum DPP PDI mempunyai obsesi berjuang untuk membuat *wong cilik* dapat tersenyum, senyum bahagia. Dengan demikian, perbaikan kepentingan rakyat banyak harus diperjuangkan. Menurutnya kepentingan rakyat banyak dalam totalitasnya mencakup kesejahteraan, memelihara dan menjaga hak asasinya dan kehidupan dalam demokrasi,

disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

⁹⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_politik, diakses 12 Desember 2016.

memerangi kemiskinan dan mengatasi pengangguran merupakan upaya nyata untuk memperjuangkan kepentingan rakyat banyak. Memperjuangkan perbaikan nasib dari para petani, buruh dan nelayan dan kaum berekonomi lemah lainnya merupakan bukti nyata dari kepekaan atas kepentingan rakyat banyak.

F. KEDUDUKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU)

1. Eksistensi Komisi Pemilihan Umum

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 menegaskan, bahwa “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*”

Menurut **Jimly Asshiddiqie** dalam bukunya yang berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* mendefinisikan Komisi Pemilihan Umum sebagai berikut:

“Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi pemilihan umum anggota DPR/DPD/DPRD, pemilihan umum presiden dan wakil presiden, serta Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum belum disebut secara pasti atau tidak ditentukan dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen).”⁹⁸

Berdasarkan definisi di atas, yang dimaksud dengan Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen). Pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum meliputi pemilihan umum anggota DPR/DPD/DPRD, pemilihan umum presiden dan wakil presiden, serta pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kedudukan komisi pemilihan umum tidak ditentukan dalam UUD 1945, maka kedudukan Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Kewenangan komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum hanya ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum dengan demikian adalah penyelenggara pemilihan umum, dan sebagai penyelenggara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri (*independence*).

⁹⁸ **Jimly Asshiddiqie**, 2006b, *Konstitusi dan dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, h. 236-239.

Menurut **Saldi Isra** (2010), bahwa eksistensi Komisi Pemilihan Umum sebagai berikut:

"Secara normatif, eksistensi KPU untuk menyelenggarakan pemilu diatur di dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa penyelenggara pemilu oleh suatu komisi pemilihan umum. Kata suatu pada UUD 1945 menunjukkan makna subjek yang kabur dan tidak jelas, lain halnya dengan makna kata sebuah yang disebutkan pada kekuasaan kehakiman oleh sebuah MA dan MK"⁹⁹

Berdasarkan penjelasan di atas, kedudukan Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Hal tersebut disebabkan karena dalam Pasal 22E UUD 1945, nama Komisi Pemilihan Umum tidak disebutkan secara eksplisit dan tidak ditulis dengan huruf kapital. Nama Komisi Pemilihan Umum baru disebutkan secara pasti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Penjelasan mengenai eksistensi Komisi Pemilihan Umum, lebih lanjut dijelaskan oleh Lukman Hakim sebagai berikut:

"Komisi Pemilihan Umum merupakan suatu komisi negara. Posisi komisi negara secara hierarki sebagai lembaga penunjang atas lembaga negara utama seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK."¹⁰⁰

Penjelasan di atas menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum merupakan suatu komisi negara. Posisi Komisi Pemilihan Umum secara hierarki adalah sebagai lembaga penunjang atas lembaga utama. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945.

Natabaya mengemukakan bahwa penafsiran mengenai posisi Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penunjang dijelaskan sebagai berikut:

"Penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu main state organ (lembaga negara utama), dan auxiliary state organ (lembaga penunjang atau lembaga bantu). Komisi Pemilihan Umum merupakan organ konstitusi yang masuk dalam auxiliary state organ".¹⁰¹

Berdasarkan teori organ negara di atas, Komisi Pemilihan Umum merupakan *auxiliary state body*, yaitu penunjang atas lembaga negara utama (*main state organ*). Komisi Pemilihan Umum secara hierarki termasuk dalam kategori *auxiliary state organ* yang kedudukannya sejajar dengan Menteri Negara, Tentara Nasional

⁹⁹ **Saldi Isra**, "Komisi Pemilihan Umum", *artikel* dalam mahkamahkonstitusi.go.id., diakses 12 Desember 2016.

¹⁰⁰ **Lukman Hakim Syaifuddin**, 2010, *Independensi Penyelenggara Pemilu*, Bandung: Sinar Grafika, h. 55.

¹⁰¹ **Natabaya**, 2008, *Konstitusionalisme dalam Negara Demokrasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 213.

Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Ombudsman Indonesia, dan Bank Sentral. Komisi Pemilihan Umum menunjang lembaga-lembaga negara utama sebagai penyelenggara pemilihan umum di negara Indonesia.

Ferry Kurnia Rizkiyansyah dalam bukunya yang berjudul *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggara pemilihan umum adalah suatu lembaga khusus yang menangani proses pemilihan umum.¹⁰²

Definisi di atas menyebutkan bahwa penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga khusus yang menangani proses pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga khusus yang menangani proses pemilihan umum di Indonesia. Komisi Pemilihan Umum sesuai dengan amanat UUD 1945 merupakan lembaga khusus penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Ketentuan mengenai penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri telah ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga independen ditunjukkan dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Yang dimaksud bersifat nasional yaitu mencerminkan bahwa wilayah kerja Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh Negara Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum adalah bebas dari pengaruh pihak manapun. Penyelenggaraan pemilihan umum harus memberikan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dan mempunyai derajat keterwakilan yang tinggi sebagai amanat dari reformasi.

2. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Kelembagaan negara atau organ-organ negara adalah salah satu ranah hukum yang menjadi objek kajian dari hukum tata negara. Organ-organ negara beserta kekuasaan dan fungsinya adalah hakikat dari hukum tata negara itu sendiri. Secara kontemporer, kekuasaan dan pembagian lembaga negara dalam hukum ketatanegaraan Indonesia adalah sebagaimana dijelaskan oleh **Titik Triwulan Tutik** yang menyatakan bahwa UUD 1945 menetapkan 4 (empat) kekuasaan dan 7 (tujuh) lembaga negara, yakni:

- 1) Kekuasaan eksekutif (inspektif) yaitu Badan Pemeriksa Keuangan.
- 2) Kekuasaan legislatif yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tersusun atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
- 3) Kekuasaan eksekutif (pemerintahan negara) yaitu Presiden dan Wakil Presiden.

¹⁰² **Ferry Kurnia Rizkiyansyah**, 2007, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, Bandung: IDEA Publishing, h. 78.

- 4) Kekuasaan kehakiman (yudikatif) yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.
- 5) Lembaga negara bantu (*the auxiliary body*).¹⁰³

Secara umum, terdapat juga perspektif hukum tata negara yang menyatakan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas dan tegas membagi lembaga negara dalam dua kelompok, yaitu:

- 1) Lembaga negara utama (*main state organs*).
- 2) Lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*), baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*) maupun sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*).¹⁰⁴

Cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *check and balances*.¹⁰⁵

Lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti dimaksud di atas, dalam UUD 1945 juga diatur lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Kementerian Negara, pemerintah daerah, Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Namun pengaturan lembaga-lembaga negara tersebut dalam UUD 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 tersebut (termasuk Komisi Pemilihan Umum), harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi negara) sebagai lembaga utama (*main organs*).

Kehadiran lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*), baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*) maupun sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*) tidak dibentuk dengan dasar hukum yang seragam. Beberapa di antaranya berdiri atas amanat konstitusi (*constitutionally entrusted power*) sebagaimana tersebut di atas, tetapi ada pula yang memperoleh legitimasi berdasarkan undang-undang (*legislatively entrusted power*) ataupun keputusan presiden.

Keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen

¹⁰³ Titik Triwulan Tutik, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesai Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Titik Triwulan Tutik, dan Ismu Gunadi Widodo, 2008, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, h.

(*independent regulatory agencies*) merupakan lembaga negara yang menyelenggarakan Pemilihan Umum di Indonesia yang ditegaskan dalam Pasal 22E Konstitusi/UUD 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dengan beberapa undang-undang, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Sebelum Pemilu 2004, KPU dapat terdiri dari anggota-anggota yang merupakan anggota sebuah partai politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, maka diharuskan anggota KPU adalah nonpartisan dan independen.

Artinya bahwa keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) yang diatur dalam konstitusi dan dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang dikuatkan oleh pendapatnya **Jimly Asshiddiqie** yang menyatakan bahwa kelembagaan negara di tingkat pusat dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:

- 1) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan keputusan presiden.
- 2) Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden dan keputusan presiden;
- 3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden;
- 4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat di bawah menteri.¹⁰⁶

Hal ini menunjukkan dan menegaskan bahwa keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) berada pada tingkatan kelembagaan yang kuat dikarenakan pembentukannya berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang yang artinya kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai kelembagaan negara bantu (*state auxiliary bodies*) yang independen (*independent regulatory agencies*) pada tingkatan konstitusi, dengan catatan bahwa perlakuannya tidak bisa disamakan dengan lembaga negara utama (*main state organs*) seperti yang dijelaskan di atas. Sehingga kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga negara ditinjau menurut fungsi kelembagaan merupakan lembaga penunjang (*auxiliary state organ*) dalam ranah kekuasaan eksekutif yang secara hierarki kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan organ lapis kedua (lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*)) yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*).

¹⁰⁶ **Jimly Asshiddiqie**, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, h.

Konstruksi logika hukumnya dari perspektif Hukum Tata Negara adalah sebagai berikut: *Pertama*, landasan filosofis, bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) tentunya dapat dilihat dari nilai-nilai Pancasila baik sebagai filsafat hidup (*Weltanschauung, Volksgeist*), maupun sebagai dasar negara dan ideologi negara, ideologi nasional yang berfungsi sebagai jiwa bangsa dan jati diri nasional. Esensinya bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu dari kesejarahan tetap diakui dan *legitimate* dari tahun 1955 hingga pemilu tahun 2014, walaupun dengan berbagai perubahan penyebutan nama.

Kedua, segi yuridis konstitusional diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, kemudian dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (sebagaimana telah dijelaskan di atas) yang di dalamnya diatur cakupan mengenai kedudukan, tugas, fungsi, hubungan, dan kewenangan serta pertanggungjawaban Komisi Pemilihan Umum (KPU) terhadap penyelenggaraan pemilu.

Ketiga, eksistensi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam sistem pemilu berdasarkan UUD 1945, yaitu menyangkut problematika yang dihadapi KPU di Indonesia, konstruksi kewenangan dan tugas Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis, kontribusi keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menunjang upaya pelaksanaan pemilu menuju terwujudnya kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis.

Keempat, sistem hierarkis Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota yang diatur secara tegas dalam peraturan perundangan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum) yang menguatkan sistem kelembagaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara nasional, mandiri, nonpartisan, dan independen.

3. Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan pemilihan umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut:

- 1) Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum.
- 2) Menerima, meneliti dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta pemilihan umum.
- 3) Membentuk panitia pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai di tempat pemungutan suara yang selanjutnya disebut TPS.
- 4) Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan.
- 5) Menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan un-

tuk DPR, DPRD I dan DPRD II.

- 6) Mengumpulkan dan mensistемasikan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum.
- 7) Memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum.

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf:

Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Adapun dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah pemilihan umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem pemilihan umum.

Menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 ditugaskan bahwa KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri untuk menyelenggarakan pemilu.

Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) yaitu:

- 1) Merencanakan penyelenggaraan pemilu.
- 2) Menetapkan Irganisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu.
- 3) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu.
- 4) Menetapkan peserta pemilu.
- 5) Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota.
- 6) Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara.
- 7) Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota.
- 8) Melakukan Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu.
- 9) Melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan lain yang diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya tugas dan wewenang KPU diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pasal 8 menetapkan, tugas dan wewenang KPU yaitu:

Tugas KPU dalam penyelenggaraan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal.
- b. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN.
- c. Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan.
- e. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan sebagai daftar pemilih.
- f. Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi.
- g. Menetapkan peserta pemilu.
- h. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di tiap-tiap KPU Provinsi untuk pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara.
- i. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan Bawaslu.
- j. Menerbitkan Keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya.
- k. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- l. Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuat berita acaranya.
- m. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan.
- n. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN.
- o. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu.
- p. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai sekretariat jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- q. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat.
- r. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye.

- s. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.
- t. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden meliputi:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal.
- b. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN.
- c. Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan.
- e. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan sebagai daftar pemilih.
- f. Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi.
- g. Menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan.
- h. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara.
- i. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan Bawaslu.
- j. Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya.
- k. Mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya.
- l. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan.
- m. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN.
- n. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu.
- o. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, KPPSLN, sekretaris jenderal KPU, dan pegawai sekretariat jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- p. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat.
- q. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye.

- r. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.
- s. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. Menyusun dan menetapkan pedoman tata cara penyelenggaraan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Mengoordinasikan dan memantau tahapan.
- c. Melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilu.
- d. Menerima laporan hasil pemilu dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- e. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Bab 11

PERIHAL KEUANGAN NEGARA

Sebelum diubah, bab tentang Hal Keuangan terdiri atas satu pasal, yakni Pasal 23. Setelah diubah, bab tentang Hal Keuangan menjadi delapan pasal, yakni Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Ketentuan Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23C, Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G diputuskan pada Perubahan Ketiga (tahun 2001).

Perubahan Pasal 23 ayat (5) melahirkan satu bab baru, yaitu Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara. Bab baru itu terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G.

Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghasilkan Bab tentang Hal Keuangan, mencakup dua pasal, yaitu Pasal 23B dan Pasal 23D. Uraian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tercakup dalam materi pokok bab tentang Hal Keuangan adalah sebagai berikut:

Rumusan perubahan:

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Rumusan naskah asli:

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-

undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

- (2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
- (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
- (4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
- (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan perubahan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 23 dimaksudkan untuk mengatur tentang mekanisme APBN yang menuntut akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara. Karena APBN merupakan salah satu instrumen penting untuk kepentingan pembangunan nasional dan ada bagian-bagian yang berkaitan dengan pembangunan daerah, pembahasannya dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Dengan demikian, muatan APBN merupakan gambaran utuh tentang pelaksanaan dan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara yang ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Perubahan ketentuan Pasal 23A berdasarkan pertimbangan, bahwa sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, pemerintah tidak boleh memaksakan berlakunya ketentuan bersifat kewajiban material yang mengikat dan membebani rakyat tanpa disetujui terlebih dahulu oleh rakyat itu sendiri melalui wakil-wakilnya di DPR. Berkaitan dengan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa, diharapkan DPR memperjuangkan kepentingan dan aspirasi rakyat dan agar kepentingan dan aspirasi menjadi pedoman dalam pengambilan putusan.

A. KONSEP KEUANGAN NEGARA

1. Pengertian dan Definisi Keuangan Negara

Setiap negara di dalam menjalankan pemerintahannya tidak terlepas dengan namanya Keuangan Negara. Keuangan negara merupakan poin penting terlaksananya pemerintahan, tidak terkecuali negara Indonesia di dalam menjalankan pemerintahan yang salah satunya adalah mengelola keuangan negara guna tercapainya cita-cita mensejahterakan rakyat Indonesia. Pelaksanaan keuangan Negara oleh pemerintah dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Keuangan negara sendiri diatur di dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Di dalam mencapai tujuan menyejahterakan rakyat, negara harus mengelola sumber keuangannya secara konstitusional.

Menurut **M. Ichwan**, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.¹

Menurut **Geodhart**, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang

¹ W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Grasindo, h. 1 -2.

yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.²

Berdasarkan pengertian menurut **Geodhart** tersebut, maka unsur-unsur keuangan negara meliputi:

- 1) Periodik.
- 2) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran.
- 3) Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan.
- 4) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Selanjutnya menurut **Jhon F. Due**, menggunakan istilah *budget* (anggaran) yaitu bahwa *budget* adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi **Jhon F. Due** menyangkut hal-hal berikut:

- 1) Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
- 2) Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
- 3) Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
- 4) Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut **Jhon F. Due** menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), **Muchsán** lebih memperjelas hubungan antara keduanya.

Muchsán mengatakan, bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.³

Menurut **Gildenhuys**, anggaran sebagaimana dimaksud memiliki enam fungsi, yaitu:

- 1) Sebagai kebijakan yang menggambarkan tujuan dan sasaran khusus yang hendak dicapai melalui suatu pengeluaran dalam anggaran (*a policy statement declaring the goals and specific objectives an authority wishes to achieve by means of the expenditure concerned*).
- 2) Sebagai sarana redistribusi kekayaan sebagai salah satu fungsi publik yang pa-

² **Alfin Sulaiman**, 2011, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung: PT Alumni, h. 20.

³ **W. Riawan Tjandra**, 2006, *Hukum Keuangan ...*, *Op. cit.*, h. 3

ling utama dari anggaran (*redistribution of wealth is one of the most important function of a public budget*).

- 3) Sebagai program kerja pemerintah (*a work program*).
- 4) Sebagai sumber informasi (*as a source of information*).
- 5) Sebagai sarana koordinasi kegiatan pemerintahan (*as a coordinating instrument*).
- 6) Sebagai alat pengawasan legislatif terhadap eksekutif (*a control instrument to be used by the legislative authority over the executive authority and by the executive authority over the administrative authority and even for internal control within a single component of the administrative authority*).⁴

Selanjutnya **Arifin P. Soeria Atmadja** mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN.⁵

Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit.⁶ Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Adapun pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Menurut **Hasan Akmal**, pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.⁷

Keuangan negara menurut definisi lain, yaitu **Van der Kemp** adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.⁸

Adapun menurut **Otto Ekstein**, dalam *public finance* mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisiensi.⁹

Bagaimana dengan definisi keuangan negara menurut ketentuan per-

⁴ Pusat Penelitian dan Pengkajian MKRI, 2005, *Teori Mengenai Anggaran Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, h. 7.

⁵ **Arifin P. Soeria Atmadja**, 1986, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia, h. 49.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, h. 50.

⁸ **Nia K. Winayanti**, 2015, "Pengertian Keuangan Negara", *Hand-out FH Universitas Pasundan Bandung* 2015, h. 14.

⁹ **Otto Ekstein**, 1981, *Keuangan Negara*, Jakarta: Bina Aksana, h. 8.

aturan perundang-undangan? Hal tentang keuangan negara dalam konstitusi diatur dalam bab tentang hal keuangan khususnya Pasal 23 UUD 1945, meski demikian definisi keuangan negara tidak dimuat secara tegas di dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945, sehingga untuk memahami konteks keuangan negara di dalam Pasal 23 UUD 1945 perlu melihat dari penafsiran-penafsiran pendapat ahli. Pada intinya, konteks keuangan negara dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945 dapat dibagi di dalam dua periode, yaitu: *Pertama*, periode sebelum perubahan ke III UUD 1945; dan *Kedua*, periode setelah perubahan ke III UUD 1945.

Dalam periode sebelum perubahan ke III UUD 1945, pengertian keuangan negara hanya ditafsirkan secara sempit, yaitu terbatas pada **Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)**. Hal ini dipertegas oleh pendapat **Jimly Asshiddiqie** yang mengatakan:

"Pengertian anggaran pendapatan dan belanja yang dimaksud dalam UUD 1945 hanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di tingkat pusat, sehingga tidak mencakup Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sama sekali tidak berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan".¹⁰

Adapun dalam periode setelah perubahan ke III UUD 1945 **pengertian keuangan negara tidak hanya sebatas pada APBN tetapi juga termasuk pada pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**.¹¹ Hal ini dikaitkan dengan terjadinya perubahan struktur organisasi dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), di mana dalam Pasal 23 UUD 1945 hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK **selain diserahkan kepada DPR (APBN) juga kepada DPD dan DPRD (APBD) sesuai dengan kewenangannya**.

Definisi keuangan negara untuk pertama terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK 1999) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK 2001), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada batang tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apa pun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- 1) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah.
- 2) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

¹⁰ **Jimly Asshiddiqie**, 2005b, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 45.

¹¹ **Arifin P. Soeria Atmadja**, 2005, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum; Teori, Praktik, dan Kritik*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 30.

Definisi keuangan negara selanjutnya dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN 2003), bahwa **Keuangan Negara** adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN 2003 memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.¹² Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum UUKN 2003 adalah sebagai berikut:

- 1) Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- 2) Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- 3) Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban.
- 4) Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.¹³

Selanjutnya dalam Pasal 2 UUKN 2003 dinyatakan, bahwa keuangan negara meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;

¹² Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta; Rajawali Pers, h. 11.

¹³ Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara dalam Penjelasan Umum UUKN 2003 tersebut berasal dari subjek, objek, proses, dan tujuan. Lihat Penjelasan UUKN 2003.

- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c. Penerimaan negara.
- d. Pengeluaran negara.
- e. Penerimaan daerah.
- f. Pengeluaran daerah.
- g. **Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.**
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Lebih lanjut, **Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UUPPTJK 2004)** menyatakan, bahwa pemeriksaan oleh BPK mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUKN 2003. Ini berarti objek pemeriksaan keuangan negara tidak hanya sebatas APBN dan APBD, tetapi juga meliputi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang membawa konsekuensi pengertian keuangan negara meliputi APBN, APBD, BUMN, dan BUMD.

Jika dikaitkan dengan Pasal 23 UUD 1945, maka definisi keuangan negara dalam UUKN 2003 dan UUPPTJK 2004 tidaklah tepat. Karena Pasal 23 UUD 1945 mendefinisikan keuangan negara hanyalah sebatas APBN dan APBD, sedangkan menurut UUKN 2003 dan UUPPTJK 2004 juga meliputi BUMN dan BUMD.

Pada hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas, sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.¹⁴

Dalam hubungan ini, **Jimly Asshiddiqie** mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun pada tahun 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau ke-

¹⁴ Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan ...*, Op. cit., h. 13.

uangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan, bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara.¹⁵ Lebih lanjut dikatakan oleh **Jimly Asshiddiqie**, bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹⁶

Arifin P. Soeria Atmadja dalam disertasinya, menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan dalam arti yang sempit.¹⁷ Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud ialah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, dan keuangan yang berasal dari Unit Usaha Negara atau Perusahaan-perusahaan milik negara. Adapun pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Menurut **Hasan Akman**, pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan negara dalam arti yang luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK.¹⁸ Karena menurutnya apa yang diatur dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 tidak saja mengenai pelaksanaan APBN, tetapi juga meliputi pelaksanaan APBD, keuangan unit-unit usaha negara dan pada hakikatnya pelaksanaan kegiatan yang didalamnya secara langsung atau tidak langsung terkait keuangan negara.

Menurut pendapat **Harun al-Rasyid** yang dimaksud dengan keuangan negara dalam arti yang sempit dikaitkan juga dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK. **Harun al-Rasyid** menerapkan penafsiran sistematis yaitu menghubungkan ayat (5) dengan ayat (1) Pasal 23 UUD 1945 yang mengatur soal APBN.¹⁹

¹⁵ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Komputer, h. 833-834.

¹⁶ *Ibid.*, h. 834-835.

¹⁷ **Arifin P. Soeria Atmadja**, 2005, *Keuangan Publik ...*, *Op. cit.*, h. 54.

¹⁸ *Ibid.*, h. 50. **Hasan Akman** mengatakan bahwa di lain pihak ada pendapat bahwa Bab. VIII UUD mengatur Hal Keuangan dalam arti luas, sehingga BPK yang ditetapkan dalam ayat (5): memeriksa tanggung jawab keuangan negara tidak hanya berwenang memeriksa atas tanggung jawab pelaksanaan APBN, tetapi betul-betul atas tanggung jawab tentang keuangan negara dalam arti luas. Pendapat ini didasarkan atas pertimbangan bahwa apa yang diatur dalam Pasal 23 hanya mengenai beberapa bagian dari keuangan negara.

¹⁹ *Ibid.*, h. 52. **Harun al-Rasyid** mengatakan: Bahwasanya jalan pikiran di atas sudah benar arahnya, dapat kita uji dengan penjelasan UUD 1945, khusus mengenai ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut: Cara pemerintah menggunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaliknya, badan itu bukanlah pula badan yang berdiri di atas pemerintah. Karena itu, kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan

Sehingga pengertian keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN saja. Menurut **A. Hamid S. Attamimi** yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan negara dalam arti yang luas berdasarkan konstruksi penasarannya terhadap ketentuan seluruh ayat dalam Pasal 23 UUD 1945²⁰ dihubungkan dengan pendapat **Mohamad Yamin** dalam bukunya yang berjudul *Naskah Persiapan UUD 1995*.²¹

Yusuf L. Indradewa mengkritik pendapat **A. Hamid S. Attamimi** tersebut

undang-undang. Alhasil, istilah keuangan negara yang tercantum dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5), harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

²⁰ **Arifin P Soeria Atmadja**, 2005, *Keuangan Publik ...*, *Op. cit.*, h. 14. **Konstruksi pertama**: ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang, ayat (5) menetapkan BPK diadakan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara. Penjelasan ayat (5) menyebutkan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang cara menggunakan uang belanja yang sudah disetujui DPR itu, perlu adanya BPK. Jadi, meskipun dalam ayat (5) sendiri tidak disebut APBN tetapi hanya keuangan negara, tetapi penjelasan ayat tersebut menunjukkan kepada APBN. Dengan demikian, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN.

Konstruksi kedua: ayat (1) menentukan APBN harus ditetapkan dengan Undang-Undang ayat (4) menetapkan hal keuangan negara harus diatur dengan undang-undang. Jelaslah pengertian APBN dan keuangan negara perlu diteliti lebih lanjut apakah sama atau dua hal berbeda sebab apabila merupakan hal yang sama tentu tidak perlu diatur dalam ayat (1) dan ayat (4) secara terpisah, cukup dengan satu ayat saja. Tambahkan lagi pada ayat (1) undang-undang tersebut bersifat formal sedang pada ayat (4) undang-undang materiel di samping format. Apakah dengan demikian lalu BPK seolah-olah dua hal yang berbeda? Di sinilah fungsi penjelasan ayat (5). Penjelasan ayat ini menyebutkan bidang konkret tanggung jawab pemerintah dalam keuangan negara (cara menggunakan uang belanja negara yang sudah disetujui DPR agar sepadan dengan UU APBN). Karena ayat (5) yang menyebut tentang keuangan negara itu oleh penjelasannya disebut bidang konkret penggunaan APBN, dalam pengertian keuangan negara sebagaimana terdapat dalam ayat (4) dan demikian juga dengan ayat (5) itu dapat ditarik kesimpulan lebih lanjut yang dimaksud dengan keuangan negara, antara lain APBN. Dengan perkataan lain, pengertian keuangan negara meliputi APBN plus lainnya.

²¹ *Ibid.*, hlm. 29. Tafsiran sebagaimana dipaparkan oleh **Yusuf L. Indradewa** dalam buku **Muh. Yamin**, 1960, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Djakarta: Jajasan Prapantja, h. 517.

Tafsiran CXV. Bab VIII tentang Hak Keuangan Negara memberi dasar hukum keuangan negara:

1. Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja.
2. Undang-Undang Pajak.
3. Undang-Undang Mata Uang.
4. Undang-Undang Hal Keuangan.
5. Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan.

Tafsiran CXVIII:

Persetujuan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja menjadikan rancangan itu undang-undang biasa, yang menjadi dasar bagi pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan di bidang tanggung jawab keuangan negara (Pasal 23 ayat (5). Penolakan rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadikan Undang-Undang Anggaran tahun yang lalu sebagai dasar dan pedoman kebijaksanaan keuangan negara.

Tafsiran CXIX:

Hal keuangan negara menurut Pasal 23 ayat (4) meliputi segala hal yang berhubungan dengan keadaan dan ketentuan-ketentuan mengenai garis-garis besar kebijaksanaan moneter dan mengenai kedudukan serta tugas bank-bank ditetapkan dengan undang-undang.

Tafsiran CXX:

Dewan Pengawas Keuangan menurut UUDS 1950 belum di-*recall* tetapi dianggap saja sudah menjadi Badan Pemeriksa Keuangan yang dimaksud dan bertugas menurut Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Nasional yang mengatur pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara belum dibuat. Hasil pemeriksaan tentang keuangan negara, yang diatur dengan undang-undang menurut Pasal 23 ayat (1) sampai (4) diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

di atas, dan kemudian memberikan pengertiannya terhadap keuangan negara dalam arti yang sempit sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5), yakni APBN.²² Hal ini dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu, keuangan negara tidak mungkin mencakup keuangan daerah maupun keuangan perusahaan-perusahaan negara (kecuali perusahaan jawatan). Hal ini disebabkan daerah sudah memiliki otonom yang dapat mengurus sendiri keuangannya yang ditetapkan dalam undang-undang. Dalam hal ini daerah memiliki keuangan sendiri, yakni keuangan daerah yang terpisah dari keuangan negara. Selanjutnya, terhadap perusahaan negara, bahwa perusahaan negara (kecuali perjan) merupakan suatu badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Sehingga keuangan badan usaha negara atau perusahaan negara bukan merupakan keuangan negara.

Menurut pendapat para ahli bidang hukum keuangan negara di atas dapat disimpulkan bahwa telah terjadi dialisme pendapat menyangkut pengertian mengenai keuangan Negara yakni keuangan negara dalam arti yang luas dan keuangan dalam arti yang sempit. **Arifin P. Soeria Atmadja** memberikan pendapatnya mengenai keuangan negara, bahwa definisi keuangan negara dalam Pasal 23 UUD 1945 dapat diinterpretasikan, yaitu: (1) pengertian keuangan negara diartikan secara sempit, didasarkan pada pertanggung jawaban keuangan negara oleh pemerintah yang telah disetujui oleh DPR selaku pemegang hak *begrooting* yaitu APBN. (2) Pengertian keuangan Negara diartikan secara luas, jika didasarkan pada objek pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara, yakni APBN, APBD, BUMN/BUMD.

2. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Oleh karena ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara.

Ketika berbicara mengenai hukum keuangan negara, berarti membicarakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 UUKN 2003 sebagai berikut:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c. Penerimaan negara.
- d. Pengeluaran negara.
- e. Penerimaan daerah.
- f. Pengeluaran daerah.

²² *Ibid.*, h. 42.

- g. **Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.**
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Menurut UUKN 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi hal-hal sebagai berikut:²³

- a. **Pengelolaan Moneter**
Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.
- b. **Pengelolaan Fiskal**
Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah.
- c. **Pengelolaan Kekayaan Negara**
Khusus untuk proses pengadaan barang kekayaan negara, yang termasuk pengeluaran negara telah diatur secara khusus dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah. Di samping itu, terdapat pula kekayaan negara yang dipisahkan (pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan yang seluruh modalnya/sahamnya dimiliki oleh negara). Perusahaan semacam ini biasa disebut Badan Usaha Milik Negara dan lembaga-lembaga keuangan negara (BUMN/BUMD).

B. PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

1. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Negara

Aturan pokok keuangan negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik

²³ www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php? Diakses pada tanggal 14 Desember 2015.

(*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Sebelum berlakunya UUKN, telah ada beberapa asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara dan diakui keberlakuannya dalam pengelolaan keuangan negara ke depan. Adapun asas-asas pengelolaan keuangan negara dimaksud sebagai berikut:

- 1) Asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran.
- 2) Asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- 3) Asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.
- 4) Asas spesialisasi, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci secara jelas peruntukannya.

Kemudian, berlakunya UUKN 2003 terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam UUKN yang bersifat *best practice* adalah sebagai berikut:

- 1) Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.
- 3) Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 4) Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

2. Mekanisme Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi ;

- 1) Perencanaan keuangan negara.
- 2) Pelaksanaan keuangan negara.
- 3) Pengawasan keuangan negara.
- 4) Pertanggungjawaban keuangan negara.

Berdasarkan ketentuan **Pasal 6 UUKN 2003**, presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang selanjutnya:

- a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.
- b. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnnya.
- c. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pemerintah memiliki aparat pengawas lembaga/badan/unit yang ada di dalam tubuh pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan yang sering dikenal dengan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang terdiri atas: (1) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan (2) Inspektorat Jenderal.

Selain itu, **Pasal 23E UUD 1945** mengatakan bahwa dalam rangka memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan (BPKP) yang bebas dan mandiri.

Pengelolaan uang negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Pengertian uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara yang meliputi rupiah dan valuta asing. Sementara itu, uang negara terdiri dari uang dalam kas negara dan uang pada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara/lembaga pemerintah non-kementerian, dan lembaga negara.

Wewenang Bendahara Umum Negara (BUN) dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi sebagai berikut:

- 1) Menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- 2) Menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- 3) Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- 4) Menyimpan uang negara;
- 5) Menempatkan uang negara;
- 6) Mengelola/menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
- 7) Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; dan
- 8) Menyajikan informasi keuangan negara.

Pengelolaan uang negara dapat diperinci ke dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non-kementerian, dan lembaga negara. Kemudian pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara, lembaga pemerintah non-kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya, agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

a. Pengelolaan Kas Umum Negara

Uang negara merupakan bagian tak terpisahkan dari keuangan negara, sehingga memerlukan pengelolaan yang tepat dengan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Uang negara disimpan dalam rekening kas umum negara agar bendahara umum negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah sehingga dapat membuka rekening kas umum negara pada bank sentral. Sebenarnya pembukaan rekening kas umum negara pada bank sentral bertujuan agar uang negara tetap berada dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh bank sentral.

b. Pelaksanaan Penerimaan Negara

Apabila bendahara umum negara memberikan persetujuan, berarti menteri/pimpinan lembaga non-kementerian, dan pimpinan lembaga negara selaku pengguna anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungannya. Penerimaan itu tergolong ke dalam penerimaan negara bukan pajak. Oleh karena itu, dibutuhkan bendahara untuk menatausahakan penerimaan tersebut. Sebenarnya menteri/pimpinan lembaga non-kementerian, dan pimpinan lembaga negara wajib mengangkat bendahara untuk melaksanakan tugas itu dan bertanggung jawab kepadanya.

c. Pengelolaan Uang Persediaan

Selain rekening untuk kepentingan pelaksanaan penerimaan, menteri/pimpinan lembaga non-kementerian, dan pimpinan lembaga negara dapat pula membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungannya. Namun terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara. Ketika rekening telah dibuka, berarti wajib mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran menteri/pimpinan lembaga non-kementerian, dan pimpinan lembaga negara. Pertanggungjawaban bendahara diberikan kepada atasannya maupun terhadap badan pemeriksa keuangan.

3. Pengelolaan Piutang dan Utang Negara

Piutang dan utang negara tidak terlepas dari pengelolaan keuangan negara, ka-

rena tergolong ke dalam pengertian keuangan negara. Dalam arti piutang negara dan utang negara merupakan bagian dari keuangan negara sehingga harus dikelola berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini didasarkan bahwa piutang negara dan utang negara dalam kedudukan sebagai bagian dari hukum keuangan negara.

a. Pengelolaan Piutang Negara

Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat dan/atau hak pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Jadi, piutang negara timbul karena:

- 1) Akibat perjanjian;
- 2) Akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 3) Akibat lainnya yang sah.

Piutang negara jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Piutang negara jenis tertentu, antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri. Terhadap piutang negara jenis tertentu, penagihan dan pembayarannya harus didahulukan daripada piutang yang bersifat keperdataan.

b. Pengelolaan Utang Negara

Pada hakikatnya, utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan uang negara. Dalam arti utang negara harus dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan di masa depan. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

4. Pengelolaan Investasi

Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lain.²⁴

Investasi pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung berupa penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Penyertaan modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapatkan hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas. Kemudian, pemberian pinjaman adalah bentuk investasi pemerintah pada badan

²⁴ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.

usaha, badan layanan umum, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan badan layanan umum daerah dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman, bunga, dan/atau biaya lainnya.

Asas-asas pengelolaan investasi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PP investasi pemerintah adalah sebagai berikut:

- a) Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang investasi pemerintah dilaksanakan oleh menteri keuangan, badan investasi pemerintah, badan usaha, menteri teknis/pimpinan lembaga sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.
- b) Asas kepastian hukum, yaitu investasi pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) Asas efisiensi, yaitu investasi pemerintah diarahkan agar investasi digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
- d) Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan investasi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- e) Asas kepastian nilai, yaitu investasi pemerintah harus didukung dengan adanya ketepatan jumlah dan nilai investasi dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana dan divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah.

5. Pengelolaan Barang Milik Negara

Barang milik negara merupakan pula bagian tak terpisahkan dengan keuangan negara, sehingga memerlukan pengelolaan agar dapat digunakan maksimal untuk kepentingan negara dalam pencapaian tujuannya. Dalam hal ini, Menteri Keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara. Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara hanya sebagai pengguna barang bagi kepentingannya masing-masing.

Kemudian, kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara, lembaga non-kementerian, dan lembaga negara adalah kuasa pengguna barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

Dalam pengelolaan barang milik negara terdapat instrumen hukum agar barang milik negara memperoleh perlindungan hukum. Instrumen hukum itu berupa larangan, antara lain:

- a. Untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat.
- b. Digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.
- c. Penyitaan terhadap:
 - 1) Barang bergerak milik negara baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga.
 - 2) Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara.
 - 3) Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Perlindungan hukum terhadap barang milik negara maupun barang milik pihak ketiga oleh negara merupakan bentuk bahwa Indonesia adalah negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern. Campur tangan negara bukan hanya kepentingan negara, melainkan termasuk pula kepentingan warganya sebagai pemilik kedaulatan. Sekalipun ada perlindungan hukum, tetapi tidak berlaku mutlak karena dapat dikesampingkan bila hukum yang bersifat khusus menghendaknya.

a. Pengertian

Terdapat berbagai istilah untuk menyebutkan “kekayaan negara”. **Philipus M. Hadjon**, dalam bukunya *Pengantar Hukum Administrasi* menyebutnya dengan ‘Barang-Barang Milik Pemerintah/Negara’.²⁵ Sebutan istilah ini sama dengan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 71 tentang Inventarisasi Barang-barang Milik Negara/Kekayaan Negara *juncto* Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor Kep-225/MK/V/4/1971 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Inventarisasi Barang-barang Milik Negara/Kekayaan Negara yang menyebut dengan istilah “Barang-barang Milik Negara”.²⁶

Selanjutnya, istilah tersebut juga dipakai pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah *juncto* Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor: Per-07/Kn/2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Rekonsiliasi Data Barang Milik Negara dalam Rangka Penyusunan Laporan Barang Milik Negara dan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Adapun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menggunakan istilah “kekayaan negara/kekayaan daerah”.²⁷ Sementara dalam bahasa sehari-hari dan sosial istilah “kekayaan negara” dipadankan dengan istilah ‘aset’, sehingga kita sering mendengar kalimat “aset negara” yang maksudnya adalah barang-barang milik negara atau kekayaan negara.

Pada dasarnya negara dapat menguasai atau memiliki suatu kekayaan (barang milik negara). Ada dua entitas dalam kalimat tersebut, yaitu “Negara” dan “Kekayaan”. Apakah yang dimaksud dengan “negara” dalam makna “Barang Milik Negara”? Pengertian atau batasan “Negara” dalam kata “Harta Kekayaan Negara” atau “Barang Milik Negara (BMN)” adalah pemerintah RI, dalam arti kementerian negara/lembaga. Pengertian lembaga adalah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 6 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu lembaga negara dan lembaga pemerintah non-kementerian negara.²⁸

²⁵ **Philipus M. Hadjon**, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 176.

²⁶ *Ibid.*, h. 180.

²⁷ Lihat Pasal 2 huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

²⁸ Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Negara yang dahulu disebut Lembaga Pemerintah Non-Departemen adalah badan pemerintah pusat yang menjalankan wewenang, tugas, dan tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan (eksekutif) di bidang-bidang tertentu, seperti pertanahan (BPN), statistik (BPS), perencanaan dan sebagainya (BAPPENAS). Badan-badan pemerintah ini berada di bawah dan

Pengertian kekayaan dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* identik dengan harta (benda) yang menjadi milik orang.²⁹ Dalam hukum, orang itu bisa berarti orang (*persoon*) dan badan hukum (*persoonrecht*). Negara merupakan badan hukum publik, dengan demikian dapat diartikan bahwa kekayaan negara adalah harta (benda) yang menjadi milik negara. Dalam Bab I Pasal 1 Undang-Undang Kekayaan Negara, kekayaan negara juga diartikan sebagai benda berwujud dan tak berwujud, baik bergerak maupun tak bergerak yang mempunyai nilai, yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh negara.

Kekayaan negara dalam pengertian barang milik negara yang mengacu pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas APBN atau berasal dari perolehan lain yang sah. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, barang milik negara/daerah meliputi:

1. Barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/D.
2. Barang yang dibeli berasal dari perolehan lain yang sah.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan, bahwa barang yang berasal dari perolehan lain yang sah meliputi:

1. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
2. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak
3. Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; atau
4. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Kekayaan negara ditinjau dari lingkungannya dapat diartikan sebagai keseluruhan harta negara, baik yang dimiliki maupun yang dikuasai, baik yang dipisahkan maupun yang tidak dipisahkan yang tujuan akhir pengelolaannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.³⁰

Ruang lingkup kekayaan negara di Indonesia secara umum meliputi dua aspek, yaitu: barang yang “dimiliki” negara (*domein privat*) dan barang yang “dikuasai” negara (*domein publik*). Kedua domein tersebut bersumber dari UUD 1945. Untuk domein privat bersumber dari Pasal 23 UUD 1945, sedangkan domein publik dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.³¹

Kekayaan yang dimiliki negara adalah kekayaan di mana melekat hak milik negara (*domein privat*).³² Yang dimaksud BMN (*domein privat*) sesuai dengan Pa-

bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan kedudukan yang lebih rendah dari kementerian. Lihat **Philipus M. Hadjon**, 1993, *Pengantar Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 91.

²⁹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia* versi internet, <http://pusatbahasa.depdiknas.go.id/kbbi/index.php>.

³⁰ Lampiran Keputusan Menteri Keuangan Nomor 464/KMK.01/2005 tentang Pedoman Strategi dan Kebijakan Departemen Keuangan (*Road Map* Departemen Keuangan Tahun 2005-2009), hlm 10.

³¹ **Muhamad Nahdi**, 2008, “Era Baru Pengelolaan Kekayaan Negara di Indonesia”, <http://muhamad-nahdi.blogspot.com/2008/01/era-baru-pengelolaan-kekayaan-negara-di.html>, diakses 20 Desember 2016

³² Lampiran Keputusan Menteri Keuangan Nomor 464/KMK.01/2005 tentang Pedoman Strategi dan

sal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *juncto* Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. BMN dimaksud dapat berada di semua tempat, tidak terbatas hanya yang ada pada kementerian/lembaga, namun juga yang berada pada perusahaan negara dan BHMN atau bentuk-bentuk kelembagaan lainnya yang belum ditetapkan statusnya menjadi kekayaan negara yang dipisahkan. Adapun terhadap BMN yang statusnya sudah ditetapkan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan diatur secara terpisah dari ketentuan ini.

Domein privat ini merupakan hak untuk “memiliki” suatu barang atau jasa.³³ Kekayaan yang dimiliki oleh negara, terdiri dari kekayaan negara yang dipisahkan dan kekayaan negara yang tidak dipisahkan yang bersumber dari pasal 23 UUD 1945. Kekayaan negara yang dipisahkan dapat berupa investasi pemerintah pada BUMN dan investasi pemerintah lainnya. Adapun kekayaan negara yang tidak dipisahkan berupa barang milik negara/daerah yang merupakan keseluruhan barang yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah atau perolehan lainnya yang sah.

Untuk barang-barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN dapat lebih mudah identifikasinya sebagai bagian dari BMN. Adapun untuk barang-barang yang berasal dari perolehan yang sah perlu adanya batasan yang lebih jelas, mana yang termasuk sebagai BMN. Dalam hal ini, batasan pengertian barang-barang yang berasal dari perolehan yang sah adalah barang-barang yang menurut ketentuan perundang-undangan, ketetapan pengadilan, dan/atau perikatan yang sah ditetapkan sebagai Barang Milik Negara.

Pengaturan kekayaan negara dalam domein privat yang mengacu pada Pasal 23 UUD 1945, selama ini diatur dalam berbagai undang-undang yang mengatur mengenai perbendaharaan negara dan keuangan negara, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Kekayaan yang dikuasai negara adalah kekayaan di mana melekat mandat hukum atau kewenangan negara untuk mengelola dan menggunakan kekayaan tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat (*domein publik*).³⁴

Domein publik adalah hak untuk “menguasai” suatu kekayaan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Berdasarkan hak menguasai tersebut, UUD 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk “mengatur” pengelolaan kekayaan

Kebijakan Departemen Keuangan. *Loc.cit.*

³³ **Muhamad Nahdi**, *Loc. cit.*

³⁴ *Ibid.*

negara agar kekayaan negara itu dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak mengatur ini merupakan hak publik, sehingga hak tersebut bersifat eksklusif, artinya hak ini hanya dapat dimiliki oleh negara dan tidak dapat dimiliki oleh pihak-pihak lain.³⁵

Di dalam pengertian negara menguasai kekayaan (bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya), terkandung maksud agar penggunaannya dapat diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, pemerataan dan kesinambungan manfaat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.³⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menetapkan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1)). Hak menguasai dari negara dimaksud memberi wewenang untuk:

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Pasal 2 ayat (2)).

Memandang cakupan dari kekayaan negara yang begitu luas, dapat dipahami bahwa pengelolaan kekayaan negara Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia tidaklah mudah. Namun hal ini tidak bisa dijadikan sebagai alasan gagalnya pengelolaan kekayaan negara di masa lalu.

Upaya yang telah dilakukan sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 dirasakan masih belum berhasil menyelesaikan masalah-masalah yang terkait dengan pengelolaan barang “milik” negara. Apalagi kalau bicara mengenai barang “dikuasai” negara yang belum dikelola dengan baik sehingga negara Indonesia yang kaya dengan sumber daya alam tapi sebagian besar rakyatnya masih miskin.

Sebenarnya, potensi kekayaan negara Indonesia yang sangat besar dan beragam menjadikan Indonesia sebagai negara yang sangat berpotensi untuk memimpin Asia di bidang ekonomi seandainya saja seluruh kekayaan negara tersebut dikelola dengan baik. Namun akibat salah kelola, maka Indonesia terpuruk dan mengalami kesulitan untuk bangkit kembali. Berdasarkan kenyataan tersebut bagaimanakah batasan penguasaan negara atas suatu barang (kekayaan) tersebut?

Berdasarkan penguasaan negara atas suatu barang ini, menurut **Philipus M.**

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Lihat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Lihat juga **Hadiyanto**, 2017, “Politik Hukum tentang BUMN Persero Dikaitkan dengan Kepastian Hukum dalam Pengelolaan BUMN Persero Berdasarkan Undang Undang Perseroan Terbatas”, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, h. 19.

Hadjon, menyatakan, bahwa:

... Adalah penting bahwa penguasa di dalam menggunakan hak-hak keperdataannya (baik mengenai barang-barang yang diperuntukkan bagi umum maupun barang-barang lainnya)—menurut pandangan modern—harus senantiasa tunduk pada pembatasan-pembatasan berdasarkan atas asas-asas pemerintahan yang layak dan larangan terhadap kesewenangan (larangan terhadap pertimbangan yang tidak masuk akal untuk suatu kepentingan).³⁷

Selanjutnya dalam putusan HR 27 Maret 1987, NJ 1987, 272, dinyatakan:

Suatu badan penguasa dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan atas hubungan hak guna usaha (*erfpacht*) harus mengindahkan asas-asas pemerintahan yang layak dan juga asas persamaan. Alasan kota praja bahwa di sini asas persamaan hanya dapat dikehendaki dalam rangka ukuran kelayakan yang memberikan lebih banyak ruang gerak bagi penguasa, ditolak dengan tegas oleh HR.³⁸

Jadi, berdasarkan ketentuan tersebut, maka dalam konteks Hukum Belanda—penguasa selaku pemilik, dalam banyak hal mempunyai kewenangan penguasaan berdasarkan hukum keperdataan, namun ia tidak dapat menggunakannya secara bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang layak.³⁹ Artinya, bahwa penguasaan negara terhadap benda tersebut benar-benar harus bermuara pada peningkatan kesejahteraan dan hajat hidup rakyat banyak, bukan untuk kepentingan pribadi ataupun golongan.

b. Mekanisme Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Ketentuan mengenai pengelolaan barang milik negara diatur secara singkat dalam Undang-Undang 1 Nomor Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan pengaturan yang lebih perinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Selain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, mengenai pengelolaan keuangan negara diatur pada beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Saat ini, pengelolaan kekayaan negara dalam *domein privat* termasuk ruang lingkup keuangan negara, sehingga kekayaan negara harus dilihat dari perspektif yuridis keuangan negara.⁴⁰ Pemahaman tentang keuangan negara mempunyai keterkaitan dengan konsepsi hukum administrasi negara, karena perencanaan atas anggaran negara merupakan bagian dari “tugas penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*).”⁴¹

³⁷ Philipus M. Hadjon, *Op. cit.*, h. 177.

³⁸ *Ibid.*, h. 178.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Hadiyanto, 2017, “Politik Hukum ...”, *Op. cit.*, h. 5.

⁴¹ *Ibid.*

Dengan adanya reformasi ekonomi, maka saat ini pengelolaan kekayaan negara telah menjadi bagian yang sangat penting dalam pengelolaan ekonomi Indonesia. Tujuan dari optimalisasi pengelolaan kekayaan negara menurut **Doli D. Siregar** adalah sebagai berikut:

- 1) Menciptakan transparansi dan kejelasan arah dari kebijakan pemerintah tentang pengelolaan harta kekayaan negara yang sangat berguna sebagai arahan dalam pemanfaatan maupun pengelolaannya.
- 2) Menciptakan sinergi dan keterpaduan gerak antara pengelolaan harta kekayaan negara dan berbagai kebijakan dan program pemerintah terutama dalam rangka mendukung program penyehatan perekonomian nasional.
- 3) Meningkatkan pendayagunaan dan sistem operasi pengawasan dalam penguasaan dan pemanfaatan harta kekayaan negara dengan tujuan untuk mengarahkan, mengendalikan dan mengamankan pengelolaan harta kekayaan negara demi tercapainya pemerataan kemakmuran rakyat.
- 4) Menciptakan sistem dan mekanisme pengelolaan harta kekayaan negara yang terpadu, efisien, dan efektif serta memiliki kewenangan dan otoritas yang jelas.⁴²

Manfaat yang bisa dirasakan dari pengelolaan kekayaan negara sebagai berikut:

- 1) Mengetahui nilai terkini dan nilai potensi serta lokasi harta kekayaan negara yang sangat bermanfaat dalam rangka mendukung penguatan struktur ekonomi nasional.
- 2) Mempermudah pengendalian, efisiensi pemanfaatan dan optimalisasi pemanfaatan harta kekayaan negara.
- 3) Mendukung dan mendorong peningkatan kemampuan manajemen dan bisnis bagi institusi yang menguasai dan mengelola harta kekayaan negara.
- 4) Mendukung dan mendorong peningkatan kemampuan manajemen dan bisnis bagi institusi yang menguasai dan mengelola harta kekayaan negara dalam rangka mengoptimalkan manfaat dan potensi yang ada.⁴³

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyebutkan: (1) Pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. (2) Pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi: perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Definisi pengelolaan kekayaan negara atau manajemen aset dalam Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah tersebut tidak ada. Namun demikian, ada beberapa definisi yang berbeda tentang manajemen aset. **Pemerintah South Australia** mendefinisikan manajemen aset sebagai:

⁴² **Doli D. Siregar**, 2014, *Manajemen Aset*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 186.

⁴³ *Ibid.*

"... A process to manage demand and guide acquisition, use and disposal of assets to make the most of their service delivery potential, and manage risks and costs over their entire life."⁴⁴

Adapun **Departemen Transportasi Amerika Serikat** mendefinisikan manajemen aset sebagai:

"... A systematic process of maintaining, upgrading, and operating physical assets cost effectively. It combines engineering principles with sound business practices and economic theory, and it provides tools to facilitate a more organized, logical approach to decision making. Thus, asset management provides a framework for handling both short and long range planning."⁴⁵

Sementara itu, **Asosiasi Transportasi Kanada** mendefinisikan manajemen aset sebagai:

"... A comprehensive business strategy employing people, information and technology to effectively and efficiently allocate available funds amongst valued and competing asset needs."⁴⁶

Definisi lain dari manajemen aset menurut Danylo, N.H. and A. Lemer adalah: "... a methodology to efficiently and equitably allocate resources amongst valid and competing goals and objectives."⁴⁷

Kaganova dan McKellar mendefinisikan manajemen aset sebagai:

"Property asset management can be defined as the process of decisionmaking and implementation relating to the acquisition, use, and disposal of real property."⁴⁸

Walaupun manajemen aset dapat dipresentasikan sesuai dengan jenis aset atau konsentrasi kegiatannya, tetapi beberapa ahli tidak ingin membuat definisi manajemen aset secara spesifik dengan menyatakan tidak ada definisi yang pasti mengenai manajemen aset (*working definition*).⁴⁹

Meskipun demikian, dari beragam definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa manajemen aset mencakup proses mulai dari proses perencanaan hingga pengha-

⁴⁴ Strategic Asset Management, 1999, *Strategic Asset Management Framework*, Second Edition. Government of South Australia, h. 1.

⁴⁵ **Federal Highway Administration**, 1996, *Asset Management: Advancing the State of the Art Into the 21st Century Through Public:Private Dialogue*, Washington, DC USA: Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials 1996, h. 3.

⁴⁶ **Transportation Association of Canada**, 1999, *Primer on Asset Management*, Ottawa: Transportation Association of Canada, h. 1.

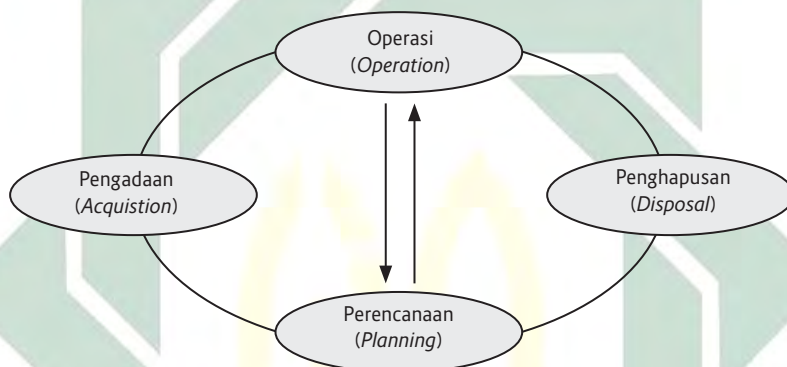
⁴⁷ **N.H. Danylo, and A. Lemer**. "APWA Task Force on Asset Management Reveals Preliminary Findings to Members", *APWA Reporter*, December 1998/January 1999.

⁴⁸ **Olga Kaganova dan James Mc Kellar (eds.)**, 2006, "Managing Government Property Assets: International Experiences", t.tp.: The Urban Institute Press, h. 2.

⁴⁹ **Atep Adya Barata**, 2005, "Memosisikan Aset dalam Aktivitas Organisasi Publik, Swasta dan Individu", Makalah Seminar Nasional, 20 September 2005, Timor Room Hotel Borobudur Jakarta, h. 7.

pusan (*disposal*) dan perlunya *monitoring* terhadap aset-aset tersebut selama umur penggunaannya oleh suatu organisasi atau kementerian/lembaga.

Sasaran manajemen aset adalah untuk mencapai kecocokan/kesesuaian sebaik mungkin antara aset strategi penyediaan pelayanan. Hal ini diprediksikan pada saat pemeriksaan/pengujian kritikal dari alternatif-alternatif penggunaan aset. Misalnya dengan solusi non-aset akan memungkinkan penyediaan pelayanan dengan biaya terendah.⁵⁰ Jadi, dengan manajemen aset akan dapat diketahui apakah suatu aset sesuai dengan strategi penyediaan pelayanan ataukah tidak. Solusi non-aset dimaksudkan sebagai alternatif-alternatif penggunaan aset tanpa harus memiliki aset tersebut serta menghindari alternatif yang hanya terfokus pada pengadaan aset yang tanpa disertai optimalisasi aset-aset yang telah ada.



GAMBAR 11.1. SIKLUS HIDUP KEKAYAAN NEGARA

Sumber: Australian National Audit Office, *Asset Management Handbook*, 1996, h. 7.

Secara umum, manajemen aset baik di perusahaan maupun negara meliputi aktivitas: perencanaan (*planning*), perolehan (*acquisition*), pemanfaatan (*utilization*), dan penghapusan (*disposal*), atau yang biasa disebut dengan siklus hidup. Adapun aktivitas-aktivitas tersebut disebut dengan fase. Dengan demikian, siklus hidup fisik dari suatu aset atau kelompok aset memiliki tiga fase yang berbeda—pengadaan (*acquisition*), pemanfaatan (*utilization*)/operasi (*operation*), dan penghapusan (*disposal*). Kemudian ditambahkan fase keempat—perencanaan (*planning*)—yang merupakan proses lanjutan di mana *output* informasi dari setiap fase digunakan sebagai *input* untuk perencanaan.

Fakta bahwa aset memiliki siklus hidup membedakannya dari input sumber daya lainnya. Secara khusus, tanggung jawab untuk keputusan pengadaan (dan biaya) dalam suatu organisasi, berbeda dengan tanggung jawab untuk operasi dan pemeliharaan aset; dan kedua tanggung jawab tadi berbeda dengan tanggung jawab untuk penghapusan.

Masalah mungkin dapat timbul dari pemisahan tanggung jawab manajemen se-

⁵⁰ Australian National Audit Office, 1996, *Asset Management Handbook*, Australian National Audit Office: Commonwealth of Australia, h. 2.

lama masa siklus hidup aset. Gambar di bawah ini menunjukkan siklus hidup aset.

Berdasarkan Gambar 11.1 maka fase-fase yang dilalui suatu aset selama siklus hidupnya antara lain:

- (1) Identifikasi kebutuhan (fase perencanaan), yaitu ketika permintaan atas aset direncanakan dan dibuat.
- (2) Fase pengadaan (*acquisition*), yaitu ketika aset dibeli, dibangun atau dibuat.
- (3) Fase pengoperasian (*operation*) dan pemeliharaan/pemanfaatan (*utilization*), yaitu ketika aset digunakan untuk tujuan yang telah ditentukan. Fase ini mungkin diselingi dengan pembaruan atau perbaikan besar-besaran secara periodik, penggantian atas aset yang rusak dalam periode penggunaan.
- (4) Fase penghapusan (*disposal*), yaitu ketika umur ekonomis suatu aset telah habis atau ketika kebutuhan atas pelayanan yang disediakan aset tersebut telah hilang.

Setiap tahap (fase) pengelolaan mempunyai aturan tersendiri yang harus dipatuhi. Demikian juga akan banyak bersinggungan dengan aturan lain berkaitan dengan pengelolaan barang milik negara. Sebagai contoh pada saat pengadaan barang akan menggunakan aturan pengadaan barang/jasa pemerintah, yaitu Keppres No. 80 Tahun 2003. Kepemilikan barang ini juga akan berkaitan dengan legalitas yang menunjukkan bukti-bukti sah atas kepemilikan barang tersebut. Belum lagi untuk mengetahui nilai kekayaan negara tentu diperlukan kompetensi akuntansi untuk melakukan *appraisal* baik nilai buku maupun nilai pasar sekarang.

Pengelolaan kekayaan negara merupakan pekerjaan besar. Melibatkan banyak disiplin ilmu seperti ahli pengadaan barang/jasa (*procurement analyst*), hukum, akuntansi, dan *appraisal* (penilai). Pantaslah kalau Direktorat Pengelolaan Kekayaan Negara didukung oleh sumber daya manusia yang punya kompetensi baik. Apalagi untuk mengelola kekayaan negara dalam bentuk penyertaan modal negara (PMN) di beberapa BUMN atau bahkan di perusahaan swasta.

Untuk mengetahui betapa panjang siklus pengelolaan kekayaan negara, berikut gambarannya. *Pertama*, yang harus dilakukan oleh pengguna barang milik negara adalah melakukan perencanaan kebutuhan disusun dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA KL) dengan memperhatikan ketersediaan barang milik negara yang sudah ada. Perencanaan ini harus berpedoman pada standardisasi barang dan standardisasi kebutuhan barang/sarana prasarana perkantoran.

Sesuai dengan Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah, pengadaan barang berdasarkan prinsip-prinsip efisien, efektif, terbuka, dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. Di sinilah peran ahli pengadaan dibutuhkan sehingga tidak merugikan pemerintah sekaligus mampu menumbuhkan dunia usaha. Saat ini pengadaan (*procurment*) belum dianggap sebagai disiplin ilmu tersendiri, meskipun di negara maju sudah menjadi profesi tersendiri. Ke depan dengan semakin kompleks dan tuntutan untuk membuka pasar lebih besar peran ahli pengadaan sangat dibutuhkan.

Setelah barang dibeli melalui pengadaan, langkah selanjutnya adalah penggunaan. Sesuai dengan RPP pengelolaan barang milik negara, status penggunaan barang

milik negara ditetapkan oleh pengelola barang. Penetapan status ini dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan dan penyelenggaraan pemerintahan negara.

Selain penggunaan ada lagi istilah pemanfaatan, yaitu lebih kepada pemanfaatan di luar tugas pokok dari pengguna barang. Pemanfaatan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan dilaksanakan setelah pengguna barang mendapatkan izin pemanfaatan dari pengelola barang. Bentuk-bentuk pemanfaatan barang milik negara dapat berupa: sewa, kerja sama dengan pihak lain, dan bangun guna serah (*built, operate, and transfer/BOT*). Menurut RPP pengelolaan barang milik negara, boleh disewakan kepada pihak lain sepanjang menguntungkan. Jangka waktu penyewaan paling lama lima tahun dan dapat diperpanjang. Adapun hasil penyewaan merupakan penerimaan negara dan seluruhnya harus disetorkan ke kas negara.

Sering diberitakan oleh media masa barang milik negara digugat oleh pihak ketiga. Ketika maju ke pengadilan pemerintah kalah sehingga disita. Hal ini terjadi karena kurangnya bukti-bukti kepemilikan berupa sertifikat. Untuk itu dalam rancangan PP tentang pengelolaan barang milik negara diatur mengenai pengamanan berupa administrasi, hukum, dan fisik. Langkah ini dimaksudkan sebagai tindakan preventif agar barang milik negara tidak berpindah tangan ke pihak lain yang tidak berhak.

Dalam rangka menyusun neraca pemerintah, perlu diketahui berapa jumlah aset negara sekaligus nilai dari aset tersebut. Untuk nilainya, maka barang milik negara secara periodik harus dilakukan penilaian baik oleh pengelola barang maupun melibatkan penilai independen. Sehingga dapat diketahui nilai barang milik negara secara tepat. Untuk penilaian berupa tanah dan atau bangunan menggunakan patokan nilai jual objek pajak.

Setiap barang mempunyai umur pakai. Biasanya setelah melewati masa pakai akan dilakukan penghapusan. Sebelum dilakukan penghapusan barang bergerak ada beberapa pertimbangan atau alasan-alasan, yaitu: pertimbangan teknis seperti rusak, pertimbangan ekonomis seperti surplus, dan karena hilang/kekurangan perbendaharaan/kerugian yang disebabkan kelalaian atau *force majeure*. Adapun penghapusan barang tidak bergerak milik negara pertimbangannya yaitu: rusak berat, terkena planologi kota, kebutuhan organisasi karena perkembangan tugas, penyatuan lokasi.

Ada beberapa bentuk penghapusan, yaitu penghapusan secara periodik karena penyusutan yang dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Penghapusan barang untuk menghapuskan dari daftar inventaris yang akan ditindaklanjuti dengan pemusnahan barang. Dan hal sama juga bisa ditindaklanjuti dengan pemindahtanganan seperti penjualan, tukar-menukar, hibah, dan dijadikan penyertaan modal negara.

Untuk pemindahantanganan atas tanah/bangunan dilakukan atas persetujuan DPR, kecuali tanah/bangunan yang terletak di lokasi yang tidak sesuai lagi dengan tata ruang wilayah dan penataan kota. Tanah/bangunan diperuntukkan bagi pegawai negeri atau untuk kepentingan umum. Untuk bangunan yang akan dibongkar/diganti dan anggaran untuk penggantinya telah tersedia, sehingga harus dihapuskan.

Untuk tertib administrasi, pengguna barang wajib melakukan pendaftaran dan pencatatan/inventarisasi barang milik negara dalam daftar inventaris barang menurut penggolongan barang dan kodifikasi barang yang ditentukan oleh pengelola barang. Kegiatan ini disebut sebagai penatausahaan, yaitu rangkaian kegiatan yang meliputi pencatatan, pendaftaran, pembukuan, dan pelaporan barang milik negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai langkah akhir dari pengelolaan barang milik negara adalah berupa pengawasan/pengendalian. Sehingga barang milik negara tetap aman dan dapat digunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan negara dan masyarakat.

Di dalam suatu manajemen aset yang baik, menurut buku *“Asset Management: Advancing the State of the Art Into the 21st Century Through Public-Private Dialogue”* yang diterbitkan oleh Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials tahun 1996, keempat aktivitas tersebut dilaksanakan dengan berpegang pada tiga pilar utama, yaitu:

1. Keputusan yang menyangkut manajemen aset harus didasarkan pada evaluasi atas alternatif-alternatif yang ada dengan mempertimbangkan total biaya yang dikeluarkan, manfaat, dan risiko dari aset tersebut. Contoh: Saat suatu unit kerja pemerintah memerlukan kendaraan dinas sebagai alat untuk melayani masyarakat, maka unit kerja tersebut harus mempertimbangkan semua alternatif pengadaan kendaraan dinas. Selama ini, sebagian besar pengadaan kebutuhan kendaraan dinas di unit kerja pemerintah adalah melalui “membeli” tanpa mempertimbangkan alternatif untuk “menyewa”. Seharusnya, unit kerja tersebut mempertimbangkan dengan cermat apakah lebih murah “membeli” atau “menyewa”. Jika setelah dipertimbangkan biaya dan manfaatnya ternyata lebih murah “menyewa” maka mengapa unit kerja tersebut harus melakukan “pembelian” kendaraan dinas?
2. Kepemilikan, pengendalian/pengawasan, pertanggungjawaban, dan pelaporan suatu aset harus ditata dengan jelas, dikomunikasikan kepada pengguna (*stakeholders*), dan diimplementasikan dengan baik. Jika pilar ini kukuh, maka tidak akan ada lagi kasus lepasnya aset negara kepada pihak-pihak yang sebenarnya tidak berhak maupun kasus kerugian yang dialami negara akibat pelaporan nilai yang tidak wajar dalam neraca pemerintah.
3. Aktivitas manajemen aset harus berada di bawah kerangka kebijakan manajemen aset yang terintegrasi. Tanpa adanya kebijakan yang terintegrasi maka yang terjadi adalah upaya tambal-sulam kebijakan dari penguasa baru yang menggantikan kebijakan penguasa lama.⁵¹

Beberapa ciri atau kriteria dari keberhasilan manajemen aset, yaitu:

⁵¹ Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials, 1996, *Asset Management: Advancing the State of the Art Into the 21st Century Through Public-Private Dialogue*, New York: Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials.

1. Pengelola mengetahui barang atau aset **apa** saja yang dimiliki/dikuasainya.
2. Pengelola mengetahui berada **di mana** saja barang atau aset tersebut.
3. Pengelola mengetahui **siapa** yang bertanggung jawab dan memanfaatkan suatu aset tertentu.
4. Pengelola mengetahui **bagaimana** pemanfaatan dari setiap aset yang dimiliki/dikuasainya.
5. Pengelola mengetahui berapa **nilai** dari aset yang dimiliki/dikuasainya.
6. Pengelola melakukan **review** secara reguler atas semua aset yang dimiliki/dikuasainya apakah masih sesuai dengan kebutuhan organisasi.⁵²

● **Pengaturan Pengelolaan BMN/D di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

Dasar pemikiran diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan dibentuknya pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem keuangan negara.

Menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang dalam pelaksanaannya dikuasakan kepada:

- a. Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.
- b. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.
- c. Gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas:

- a) Menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro.
- b) Menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN.
- c) Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.
- d) Melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan.
- e) Melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang.

⁵² Muhamad Nahdi, *Loc. cit.*

- f) Melaksanakan fungsi bendahara umum negara.
- g) Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
- h) Melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Selanjutnya Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- 1) akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- 2) profesionalitas;
- 3) proporsionalitas;
- 4) keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- 5) pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

- **Pengaturan Pengelolaan BMN/D Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara juncto Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Pengelolaan Barang Milik Negara Daerah**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan payung hukum tertinggi di bidang administrasi keuangan negara. Pengertian keuangan negara berdasarkan objeknya meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, barang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara telah mengamanatkan untuk mengatur pedoman teknis dan administrasi dalam suatu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Adapun pokok-pokok pengaturan pengelolaan BMN/D sesuai undang-undang dimaksud meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Adanya pemisahan peran antara pengelola dan pengguna (Pasal 42, 43, dan 44 UU No. 1/2004), yang selanjutnya perlu pengaturan yang jelas mengenai hak dan kewajiban antara pengelola dan pengguna.

- 2) Barang milik negara yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahkan (Pasal 45 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004). Dengan demikian, pemanfaatan BMN oleh pengguna diarahkan untuk penyelenggaraan Tupoksi masing-masing.
- 3) Pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR (Pasal 45 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004).
- 4) Persetujuan DPR sebagaimana dimaksud pada butir 3 di atas adalah untuk pemindahtanganan BMN yang berupa tanah dan bangunan, dengan beberapa pengecualian. Persetujuan DPR juga diperlukan untuk pemindahtanganan BMN di luar tanah dan bangunan yang bernilai lebih dari Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah). Adapun pemindahtanganan BMN di luar tanah dan bangunan yang bernilai Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) hingga Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dilakukan setelah mendapatkan persetujuan presiden, dan yang bernilai hingga Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan setelah mendapatkan persetujuan Menteri Keuangan (Pasal 46 UU No. 1 Tahun 2004).
- 5) Penjualan BMN prinsipnya dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu yang pengaturan lebih lanjut diatur dalam peraturan pemerintah (Pasal 48 UU No. 1 Tahun 2004).⁵³
- 6) BMN yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia yang bersangkutan (Pasal 49 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004). Yang perlu diatur lebih lanjut adalah apakah sertifikasi tanah tersebut atas nama pemerintah RI atau atas nama pemerintah RI c.q. Menteri Keuangan atau atas nama pemerintah RI c.q. instansi/kementerian/lembaga pengguna, karena masing-masing alternatif memiliki implikasi yang berbeda. Demikian juga untuk sertifikasi tanah-tanah pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan sertifikasi tanah dalam penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 1/2004 diamanatkan perlunya pengaturan pelaksanaan oleh Menteri Keuangan selaku Bendaharawan Umum Negara berkoordinasi dengan lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertanahan.
- 7) Bangunan milik negara harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan dengan tertib (Pasal 49 ayat (2) UU No. 1/2004).
- 8) Khusus untuk tanah dan bangunan (Pasal 49 ayat (3)) apabila tidak dimanfaatkan untuk menunjang Tupoksi wajib diserahkan kepada Menteri Keuangan.
- 9) BMN dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah, dilarang digadaikan

⁵³ Sesuai Pasal 48 ayat (2) dan penjelasan atas Pasal 49 ayat (6) UU No. 1 Tahun 2004, ruang lingkup pengaturan pengelolaan BMN dalam peraturan pemerintah meliputi penjualan barang melalui pelelangan dan pengecualiannya, perencanaan kebutuhan, tata cara penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, penatausahaan, penilaian, penghapusan, dan pemindahtanganan. Rumusan tersebut merupakan siklus minimal atas seluruh mata rantai siklus pengelolaan barang milik negara/daerah (*asset management cycle*).

atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman, dan dilarang untuk dilakukan penyitaan (Pasal 49 ayat (4) dan (5) serta Pasal 50 huruf c dan d UU No. 1 Tahun 2004).

- 10) Ketentuan mengenai pedoman teknis dan administrasi pengelolaan BMN diatur dengan peraturan pemerintah (Pasal 49 ayat (6) UU No. 1 Tahun 2004).

c. Langkah Strategis Pengelolaan Kekayaan Negara di Indonesia

BMN/D memiliki fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan tetapi dalam pelaksanaan pengelolaannya sarat dengan potensi konflik kepentingan. Gambaran umum pengelolaan BMN/D selama ini yaitu:

- 1) Belum lengkapnya data mengenai jumlah, nilai, kondisi, dan status kepemilikannya Belum tersedianya *database* yang akurat dalam rangka penyusunan neraca pemerintah.
- 2) Pengaturan yang ada belum memadai dan terpisah-pisah.
- 3) Kurang adanya persamaan persepsi dalam hal pengelolaan BMN/D.⁵⁴

Tujuan utama pengelolaan kekayaan negara di mana pun adalah untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian, kekayaan negara adalah alat bagi negara untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Misi pengelolaan kekayaan negara yang baik harus memenuhi tiga kriteria, yaitu: efisiensi pengeluaran, optimalisasi penerimaan, dan efektivitas pengelolaan. Efisiensi pengeluaran berarti setiap pengeluaran pemerintah untuk pengadaan aset negara harus benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan tidak di-*markup* sehingga tidak terjadi pemborosan APBN. Optimalisasi penerimaan berarti setiap kekayaan negara harus dapat menghasilkan penerimaan yang optimal untuk negara dan bukan sekadar membebani APBN. Adapun efektivitas pengelolaan berarti kekayaan negara sebagai alat negara berfungsi dan dikelola secara efektif sesuai dengan tujuannya yaitu sebagai alat untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.⁵⁵

Ditinjau dari segi efisiensi pengeluaran, pengelolaan kekayaan negara di Indonesia bisa dianggap masih menyedihkan. Praktik *markup* yang tidak wajar atas nilai proyek-proyek pemerintah dianggap sebagai sesuatu yang lumrah dan bukan sesuatu yang tabu. Perencanaan pengadaan aset negara tidak dilakukan berdasarkan analisis kebutuhan (*needs analysis*) yang mendalam.

Dari segi optimalisasi, penerimaan bisa dilihat betapa minimnya sumbangan dari kekayaan negara terhadap APBN dibandingkan dengan potensi yang seharusnya bisa diterima oleh negara. Hal ini antara lain diakibatkan oleh masih belum diketahuinya nilai dari potensi kekayaan negara Indonesia sehingga pemerintah cenderung untuk percaya dengan nilai potensi yang disuguhkan oleh para investor meskipun sangat mungkin nilai tersebut sudah mendapatkan *markdown* sehingga jauh di bawah

⁵⁴ Pokja RPP Pengelolaan BMN/D pada KPMK, "Pengelolaan Barang Milik Negara (*State Property Management*)", <http://pbmkn.perbendaharaan.go.id/index.htm>, diakses 15 Desember 2016.

⁵⁵ Muhamad Nahdi, *Loc. cit.*

nilai potensi yang sesungguhnya.

Dipandang dari segi efektivitas pengelolaan dapat dirasakan bahwa pelayanan negara kepada masyarakat masih belum optimal. Bahkan pelayanan dasar (*basic services*) yang antara lain mencakup kesehatan dan pendidikan masih sangat kurang. Masyarakat Indonesia yang sudah mendapat pelayanan listrik baru 55 persen saja, itu pun masih *byar-pet*.

Berdasarkan indikasi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengelolaan kekayaan negara Indonesia masih belum berjalan sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Hal inipun disadari sepenuhnya oleh para pimpinan negeri ini sehingga berbagai upaya terus dilakukan untuk membenahi pengelolaan kekayaan Negara Indonesia.

Beberapa langkah yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk memecahkan masalah pengelolaan kekayaan negara di Indonesia adalah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan meleburkan unit kerja pengelolaan kekayaan negara yang selama ini berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) ke dalam Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Departemen Keuangan Republik Indonesia.

Dengan terbitnya PP Nomor 6 Tahun 2006 diharapkan pengelolaan kekayaan negara, khususnya barang “milik” negara dan daerah (BMN/D), dapat dilakukan dengan lebih optimal, efisien, dan efektif. Meskipun PP tersebut masih perlu untuk direvisi di beberapa bagian, namun secara umum PP ini telah mengakomodasi hampir semua aspek pengelolaan kekayaan negara yang baik sesuai dengan tiga pilar seperti yang tersebut di awal artikel ini. Untuk mencegah agar PP ini tidak menjadi ‘*macan ompong*’ maka ada beberapa hal yang harus dilakukan:

- 1) Peraturan pelaksanaan dari PP tersebut harus segera diterbitkan sehingga tidak menimbulkan kegamangan dari pemerintah baik pusat maupun daerah untuk mengimplementasikan PP tersebut.
- 2) Sosialisasi dari PP tersebut maupun peraturan pelaksanaannya harus dilakukan dengan lebih intensif sehingga semua Satuan Kerja (Satker) di pemerintah pusat dan daerah sebagai ujung tombak pengelolaan kekayaan negara serta masyarakat dapat lebih memahami pentingnya pengelolaan kekayaan negara yang baik.
- 3) Pengawasan terhadap pelaksanaan PP ini harus lebih diperketat, baik pengawasan intern maupun ekstern, sehingga setiap penyimpangan dapat segera ditindaklanjuti.

Sementara itu, Menteri Keuangan c.q. DJKN yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah sebagai “Penguasa” barang sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maupun sebagai “Pengelola” barang sesuai dengan PP Nomor 6 Tahun 2006 harus bekerja keras guna mewujudkan harapan masyarakat akan terciptanya pengelolaan kekayaan negara yang lebih baik. Untuk itu, ada beberapa hal yang harus dilakukan oleh DJKN agar harapan publik tersebut dapat terwujud dengan baik:

- 1) Tumbuhkan kesadaran bahwa tugas yang diemban oleh DJKN saat ini adalah tugas yang sangat berat sekaligus sangat penting. Seperti telah penulis ungkap sebagai prolog dari tulisan ini, bilamana langkah terasa berat maka itu tandanya DJKN sedang mendaki ke tempat yang lebih tinggi.
- 2) Mengutip Rhenald Kasali (2005): “*Tumbuhkan kesadaran bahwa setiap awal pasti sulit.*”⁵⁶ Pasti akan terasa sulit bagi DJKN untuk memulai pengelolaan kekayaan negara yang selama ini belum berjalan dengan baik. Namun, untuk mencapai langkah yang keseribu, harus dimulai dengan langkah pertama yang pasti berat. Kalau sudah biasa, maka masyarakat dapat menikmati manisnya kesuksesan pengelolaan kekayaan negara yang baik.
- 3) Perlunya kepemimpinan yang kuat dan dukungan dari segenap staf DJKN untuk berkomitmen memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat melalui pengelolaan kekayaan negara yang lebih baik.

Setelah semua upaya tersebut, langkah lanjutan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi harapan masyarakat akan pengelolaan kekayaan negara yang baik? Seperti telah penulis kemukakan di atas, bahwa kekayaan negara bukan hanya mencakup “Barang Milik Negara” saja tapi meliputi juga “Barang Dikuasai Negara”.

Untuk itu, diperlukan suatu undang-undang (UU) yang merupakan induk dari pengelolaan kekayaan negara tanpa mengesampingkan undang-undang (UU) yang telah ada seperti UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan, dan UU Energi yang baru saja disahkan oleh DPR. UU ini, katakanlah UU Pengelolaan Kekayaan Negara, berperan sebagai UU induk yang mengatur tentang pengelolaan “Barang Dikuasai Negara” secara umum sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dengan demikian, semua jenis kekayaan negara baik itu “milik” ataupun “dikuasai” negara sudah memiliki payung hukum yang kuat. Seandainya UU tersebut sudah terwujud, maka langkah berikutnya adalah membenahi sektor Sumber Daya Manusia (SDM) yang akan mengeksekusi UU tersebut. Seperti pepatah barat yang mengatakan bahwa yang menentukan keberhasilan adalah “*The man behind the gun*”, demikian juga dengan UU ini. UU ini hanya akan menjadi ‘macan kertas’ kalau pelaksanaanya di lapangan “*melempem*”.

Satu hal yang sering kali terlupakan adalah peran serta masyarakat dalam keberhasilan pengelolaan kekayaan negara. Pemerintah perlu untuk melibatkan masyarakat dalam meningkatkan pemahaman dan kesadaran publik tentang pentingnya pengelolaan kekayaan negara. Peran aktif dari masyarakat sangat diperlukan terutama dalam hal pengawasan pengelolaan kekayaan negara sehingga tidak terjadi hal-hal seperti penjarahan aset negara.

⁵⁶ Rhenald Kasali, 2005, *Change*, Jakarta: Pustaka Gramedia Utama, h. 58.

C. ANGGARAN PENDAPAT DAN BELANJA NEGARA (APBN)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan alat utama pemerintah untuk menyejahterakan rakyatnya dan sekaligus alat pemerintah untuk pengelolaan perekonomian negara. Sebagai alat pemerintah, APBN bukan hanya menyangkut keputusan ekonomi namun juga menyangkut keputusan politik. Dalam konteks ini, DPR dengan hak legislasi, Anggaran dan pengawasan yang dimilikinya perlu lebih berperan dalam mengawasi APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk menyejahterakan rakyat dan pengelolaan perekonomian negara dengan baik.

Pengelolaan keuangan diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bab VIII. Oleh karena itu, dapat dipahami rumusan pasal yang mengatur keuangan negara disusun sangat singkat. Namun ini tidak berarti pasal tersebut tidak mengandung makna secara filosofis, yuridis, maupun historis dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofi yang tinggi terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan dalam APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Dengan demikian, hakikat *public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN merupakan kedaulatan. Pada waktu itu khususnya mengenai keuangan, benar-benar berdasarkan kepentingan penyelenggaraan negara dan bangsa, tanpa mengandung nuansa politik partai tertentu, apalagi kepentingan golongan yang haus kekuasaan.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan Negara Indonesia adalah Negara Hukum berarti negara memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan tujuannya berupa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kendala yang dihadapi adalah bagaimana cara memperoleh pembiayaan yang dibenarkan oleh hukum untuk merealisasikan tujuan tersebut. Oleh karena itu, yang terkait dengan keuangan negara merupakan sumber hukum konstitusional sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 sebagai berikut:

Pasal 23

- Ayat (1); Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat.
- Ayat (2); Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- Ayat (3); Apabila DPR tidak menyetujui Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun lalu.

Pasal 23 ayat (1) tersebut memiliki hak *begrooting* DPR yang mana dalam hal penetapan pendapatan dan belanja negara kedudukan DPR lebih kuat daripada pemerintah yang artinya menunjukkan secara filosofis yuridis, hal ini merupakan tanda

dari kedaulatan rakyat. Dengan demikian konsepsi keuangan negara, hakikat APBN adalah kedaulatan rakyat yang diamanatkan kepada DPR. Hal ini berarti titik berat tujuan anggaran negara merupakan *autorisatie* dari *volkvertegenwoordiging* kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan.

Dengan menyatakan APBN adalah *mactiging*, berarti harus ada tanggung jawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberi *machtiging*. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kuasa diberikan kepada DPR untuk dilaksanakan oleh pemerintah oleh sebab itu pemerintah dalam pelaksanaan APBN harus mempertanggungjawabkan kepada DPR.

Karena itu, pemerintah dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi mengajukan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang telah disusunnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat guna memperoleh pembahasan dan pengesahan. Mekanismenya sebagai berikut: pemerintahan menyampaikan amanat anggaran (*budget message*) kepada Dewan Perwakilan Rakyat biasanya dalam suatu sidang paripurna dewan tersebut beberapa bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan tiba. Dalam amanat itulah pemerintah menjelaskan program kerjanya untuk tahun anggaran yang akan datang disertai argumentasi mengapa program tersebut diputuskan untuk dilaksanakan, berapa biayanya serta sumber-sumber dan perkiraan jumlah penerimaan. Segera setelah pemerintah menyampaikan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat melalui komisi-komisi yang terdapat didalamnya melakukan pembahasan yang mendalam. Sangat mungkin dalam pembahasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat melalui komisi-komisinya mengundang pejabat pemerintah yang menjadi mitra kerjanya untuk berbagai kepentingan, seperti:

- 1) Menyatukan persepsi tentang pentingnya program yang akan dilaksanakan.
- 2) Meminta penjelasan lebih lanjut tentang perincian anggaran yang diajukan.
- 3) Informasi lain yang diperlukan oleh dewan guna menjamin bahwa program pemerintah tersebut benar-benar dikaitkan dengan tujuan negara bangsa yang bersangkutan.⁵⁷

Setelah pembahasan selesai dilakukan, Rancangan Undang-Undang APBN itu disetujui oleh DPR menjadi Undang-Undang Anggaran Negara yang dapat disingkat menjadi anggaran negara yang isinya dan angkaangkanya dapat sama dengan yang diajukan oleh pemerintah dalam Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara, tetapi mungkin pula dengan perubahan-perubahan tertentu yang telah disepakati bersama. Dengan pengesahan undang-undang yang menjadi pegangan bagi pemerintah dan bahkan seluruh aparat negara untuk menyelenggarakan berbagai kegiatannya.

Anggaran negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta rincian kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan negara

⁵⁷ Azmy Achir, 1976, *Masalah Pengurusan Keuangan Negara Suatu Pengantar Teknis*, Buku I, Bandung: CV Yulianti, h. 34.

yang berasal dari pemerintah untuk jangka waktu satu tahun. Jumlah penerimaan dan jumlah pengeluaran negara kadangkala direncanakan dengan cara berimbang untuk tahun anggaran negara yang bersangkutan. Hal ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana kemampuan pemerintah mengelola anggaran negara sehingga tidak menimbulkan defisit terhadap anggaran negara termaksud.

Anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang mengandung unsur-unsur antara lain:

- 1) Dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat.
- 2) Rencana penerimaan negara baik dari sektor pajak, bukan pajak, dan hibah.
- 3) Rencana pengeluaran negara baik bersifat rutin maupun pembangunan.
- 4) Kebijakan negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas atau tidak memperoleh prioritas.
- 5) Masa berlaku hanya satu tahun kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran negara ke depan.⁵⁸

Kelima unsur anggaran negara di atas merupakan satu kesatuan tak terpisahkan sehingga menggambarkan kemampuan negara dalam jangka waktu satu tahun untuk mewujudkan tujuannya. Unsur-unsur yang terdapat dalam anggaran negara merupakan hal-hal yang bersifat esensial dan tidak dapat dikesampingkan dalam bernegara. Oleh karena itu, anggaran negara tidak dapat dipisahkan dengan negara yang bertujuan untuk memakmurkan rakyat terlepas kemiskinan dan kemeralatan.

1. Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Yang dimaksud dengan anggaran (*budget*) adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam waktu tertentu yang biasanya adalah satu tahun. Ada anggaran yang disusun berdasarkan atas tahun kalender, yaitu mulai tanggal 1 April dan tutup pada tanggal 31 Maret sampai tahun yang berikutnya, tetapi ada pula yang tidak dimulai pada tanggal 1 Januari dan diakhiri pada tanggal 31 Desember sejak tahun 1969.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Indonesia dimulai pada tanggal 1 Januari dan tutup pada tanggal 31 Desember dari tahun yang bersangkutan. Biasanya lembaga eksekutif yang mempersiapkan rencana penerimaan dan pengeluaran/belanja termasuk pos-posnya kemudian diajukan kepada lembaga legislatif untuk dipertimbangkan dan kemudian diputuskan serta ditetapkan sebagai undang-undang. Dalam UUD NRI 1945 Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan belanja negara (APBN) setelah mendapat persetujuan DPR.

Pada pokoknya anggaran harus mencerminkan politik pengeluaran pemerintah yang rasional secara kuantitatif maupun secara kualitatif sehingga akan terlihat bahwa:

- 1) Ada pertanggungjawaban atas pungutan pajak dan pungutan lainnya oleh pemerintah, misalnya untuk memperlancar proses pembangunan ekonomi.
- 2) Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dana dan penarikannya.

⁵⁸ Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h. 104.

- 3) Adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan di dalam menentukan pola penerimaan pemerintah yang pada akhirnya menentukan pula tingkat distribusi penghasilan dalam perekonomian.⁵⁹

Dengan adanya Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan telah disahkan Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan Negara.

Sebelum undang-undang tersebut diundangkan, aturan yang berlaku untuk pengelolaan keuangan negara masih menggunakan peraturan peninggalan pemerintah kolonial Belanda seperti *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 488 yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku tahun 1867. Selain ICW ada juga *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. No. 419 jo. Stbl. No. 445 dan *Reglement Voorhet Administratief Beheer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320 Peraturan-peraturan seperti ICW, IAR, IBW, dan RAB, sengaja diciptakan dan dibuat oleh pemerintahan kolonial Belanda sebagai penguasa yang menjajah Indonesia saat itu dengan pendekatan untuk kepentingan negara Belanda atas Indonesia.

Paradigma negeri jajahan itulah yang sangat kental mewarnai peraturan-peraturan itu. Ketika diterapkan kepada negara yang berdaulat dan merdeka seperti Indonesia saat ini, peraturan-peraturan itu sudah tidak lagi relevan dan layak dijadikan pedoman pengelolaan keuangan negara. Mengubah seluruh peraturan di atas dengan peraturan yang bersemangat independensi dan menjunjung tinggi kedaulatan suatu negara yang merdeka dan berdaulat.

Selain itu, muatan yang terdapat di dalam aturan-aturan kolonial itu sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, apalagi tingkat kompleksitas permasalahan saat ini jauh lebih tinggi dari masa dahulu. Oleh karena itu, walaupun masih berlaku sebagai aturan perundang-undangan tetapi secara materiel sudah tidak dapat dilaksanakan. Kekosongan perundang-undang ini membuat lemahnya sistem pengelolaan keuangan negara, selama ini kekosongan itu hanya dilengkapi dengan Keputusan Presiden, yang terakhir di antaranya diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pelaksanaan APBN dan Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Keputusan Presiden di dalam tata hukum tidak terlalu mengikat sebagaimana suatu undang-undang.

Dari kelemahan tata hukum itulah kemudian menjadi salah satu penyebab banyaknya praktik penyimpangan dan KKN di dalam pengelolaan keuangan negara selama ini. Puncaknya dengan terjadinya krisis moneter pertengahan 1997 yang telah memorak-porandakan tatanan ekonomi yang telah dibangun dengan susah payah oleh pemerintahan era Orde Baru ditandai dengan anjaknya rupiah hingga menem-

⁵⁹ Suparmoko, 2003, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPFE, h. 48.

bus dari level Rp 6.000 ke level Rp 17.000 per satu USD. Krisis berlanjut hingga menjadi krisis multidimensional yang kemudian melahirkan era Reformasi. Inilah yang memberikan momentum terciptanya tata aturan baru dalam pengelolaan keuangan negara.

Dengan adanya paket keuangan negara tersebut, yang telah merumuskan empat prinsip dasar pengelolaan negara yaitu:

- 1) Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja.
- 2) Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah.
- 3) Pemberdayaan manajer profesional.
- 4) Adanya lembaga pemeriksaan eksternal yang kuat, profesional dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan.⁶⁰

Perubahan mendasar yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yaitu:

- 1) Tentang pengertian dan ruang lingkup dari keuangan negara.
- 2) Asas-asas umum pengelolaan keuangan negara.
- 3) Kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara.
- 4) Pendelegasian kekuasaan presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan lembaga.
- 5) Susunan APBN/dan APBD.
- 6) Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD.
- 7) Pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan Bank Sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing.
- 8) Pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan daerah dan perusahaan swasta.
- 9) Badan pengelola dana masyarakat.
- 10) Penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Adapun perubahan mendasar dalam pengelolaan perbendaharaan negara yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yaitu:

- 1) Penerapan anggaran berbasis kinerja.
- 2) Pemberlakuan pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja negara berbasis akrual.
- 3) Munculnya jabatan fungsional perbendaharaan negara.
- 4) Pemberian jasa giro atau bunga atas dana pemerintah yang disimpan pada Bank Central.
- 5) Sertifikat Bank Indonesia yang selama ini menjadi instrumen moneter akan digantikan oleh surat utang negara.

⁶⁰ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2006, *Hukum Keuangan dan Penbendaharaan Negara*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, h. 37.

Perumusan keuangan negara menggunakan beberapa pendekatan yaitu dari objek keuangan negara akan meliputi seluruh hal dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan/atau kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, segala sesuatu dapat berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari subjek keuangan negara meliputi negara dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Keuangan negara dari proses mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang terkait dengan pengelolaan objek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban. Keuangan negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas untuk penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dari pendekatan tersebut, di atas menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merumuskan sebagai berikut, bahwa *“Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”*

Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh DPR.⁶¹ Merujuk pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi:

- 1) Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih.
- 2) Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- 3) Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikut.

Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara.⁶² Tahun Anggaran adalah periode pelaksanaan APBN selama 12 bulan sejak tahun 2000, Indonesia menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran, yaitu dari tanggal 1 Januari hingga 31 Desember sebelumnya, tahun anggaran dimulai tanggal 1 April hingga 31 Maret tahun berikutnya. Penggunaan tahun anggaran ini kemudian dikukuhkan dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.⁶³

Sebagaimana ditegaskan dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 17

⁶¹ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.

⁶² Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

⁶³ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *juncto* Pasal 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran hendaknya dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil (*result*) berupa *outcome* atau setidaknya output dari dibelanjakannya dana-dana publik tersebut.

Sebagai alat manajemen, sistem penganggaran selayaknya dapat membantu aktivitas berkelanjutan untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi program pemerintahan. Adapun sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian, sosial budaya dan hukum serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Peranan DPR dalam penganggaran dapat dijalankan berdasarkan fungsi-fungsi yang dimilikinya. Berdasarkan Pasal 20A UUD NRI 1945 DPR mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya, menetapkan dan menyetujui Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang diajukan oleh pemerintah, proses penetapan itu sendiri diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 1 Tahun 2009. Sebelum menetapkan dan menyetujui Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang diajukan oleh pemerintah, DPR terlibat secara intens dalam keseluruhan proses penyusunan dan penetapan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Adapun DPR berkenaan dengan fungsi anggaran mempunyai hak *budget* sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan, bahwa Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. DPR sesuai dengan hak *budget*-nya dapat menyetujui ataupun tidak menyetujui Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang diajukan oleh pemerintah dan mengadakan pembahasan.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara secara bersama oleh DPR dan Presiden selain dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi juga dimaksudkan agar DPR dapat mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas bahwa terhadap alokasi yang dicantumkan dalam RAPBN tersebut tidak terjadi penyelewengan. Selain itu, DPR juga mempunyai hak untuk mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Dalam konteks peranan DPR dalam penganggaran khususnya pada tahap penyusunan dan penetapan APBN. Menurut **Abdullah Zainie** menyatakan beberapa hal di antaranya:

- 1) DPR harus mempunyai waktu khusus untuk membahas proses anggaran dengan mengkaji secara teliti sehingga proses tersebut bisa berjalan lancar.
- 2) DPR harus menguasai ke seluruh struktur dan proses anggaran sehingga bisa memberikan peran yang maksimal terhadap proses anggaran.
- 3) DPR dengan didukung oleh undang-undang seharusnya mampu memberikan kontribusi lebih besar bukan hanya sekadar menerima atau menolak Rancang-

an Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara. DPR seharusnya dapat mendiskusikan anggaran sebagai instrumen kebijakan dan untuk menjamin bahwa anggaran tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam konstitusi. DPR juga harus bisa mengkaji dan menganalisis anggaran secara terperinci berdasarkan fungsi-fungsi yang ada.

- 4) Anggaran seharusnya digunakan oleh pemerintah dan DPR untuk bertindak sebagai mitra yang berkepentingan dalam pencapaian tujuan yang sama.
- 5) Kepentingan tertinggi partai harus didahulukan di atas kepentingan partai.⁶⁴

Fungsi pengawasan, pengawasan yang dilakukan DPR terdiri dari dua hal, yaitu:

- 1) Pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan undang-undang.
- 2) Pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan APBN.

Pengawasan DPR terhadap pemerintah dalam melaksanakan APBN dapat dilakukan melalui dua hal, yaitu:

- 1) Melalui rapat-rapat kerja yang dilakukan oleh komisi-komisi DPR dengan departemen-departemen pemerintah. Dalam rapat kerja tersebut DPR dapat mengadakan pembahasan mengenai berbagai hal dengan pemerintah. Selain itu, DPR juga membahas hasil dengar pendapat komisi-komisi dengan masyarakat dan akademisi. Fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran akan berisikan ketika DPR melakukan pembahasan dengan pemerintah untuk menyetujui Rancangan Undang-Undang APBN yang diajukan oleh pemerintah.
- 2) Menerima dan membahas laporan dari BPK

Berdasarkan Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ditetapkan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, DPRD sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK akan digunakan oleh DPR untuk mengevaluasi pertanggungjawaban pemerintah dalam pelaksanaan APBN. Menurut Pasal 145 Peraturan Tata Tertib DPR, DPR membahas hasil pemeriksaan tersebut yang diberitahukan oleh BPK.

2. Mekanisme Penetapan dan Pelaksanaan APBN

Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan: “Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.” Selanjutnya dalam Pasal 23 ayat (5), dinyatakan “Dalam hal ini apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan presiden maka pemerintah menjalankan APBN tahun lalu.”

Pasal 23 ayat (2) dan (5) tersebut memberikan pengertian, bahwa perubahan UUD 1945 memberikan kekuasaan membuat APBN kepada presiden untuk mendapat persetujuan bersama dengan DPR, dengan demikian RUU APBN akan selalu da-

⁶⁴ **Abdullah Zaini**, 2003, “Peranan DPR dalam Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara”, artikel dalam *Jurnal Forum Inovasi* Vol. 5, Desember 2003, h. 20.

tang dari presiden. Adapun kekuasaan membuat undang-undang berada di tangan DPR untuk mendapat persetujuan bersama dengan pemerintah, dengan demikian inisiatif dan materi RUU akan datang pertama kali dari DPR.⁶⁵

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, bahwa ruang lingkup keuangan negara meliputi:

- 1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
- 2) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- 3) Penerimaan negara.
- 4) Pengeluaran negara.
- 5) Penerimaan daerah.
- 6) Pengeluaran daerah.
- 7) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau daerah.
- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas secara ringkas dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Subbidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi, yaitu:

- 1) Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal ini meliputi penyusunan nota keuangan dan **RAPBN**, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal dalam rangka kerja sama internasional dan regional, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah, belanja negara dan pembiayaan jangka menengah, penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan di bidang fiskal, keuangan, dan ekonomi.
- 2) Fungsi penganggaran. Fungsi ini meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang **APBN**.
- 3) Fungsi administrasi perpajakan.

⁶⁵ Lihat Pasal 5 UUD NRI 1945 Pasal 5 ayat (1): “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Dan Pasal 20 ayat (2): “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

- 4) Fungsi administrasi kepabeanaan.
- 5) Fungsi perbendaharaan. Fungsi perbendaharaan meliputi perumusan kebijakan, standar, sistem, dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara dan perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan negara (BM/KN), penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.
- 6) Fungsi pengawasan keuangan.

Sementara itu, bidang moneter meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945.

Sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menjabarkannya ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi; maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁶ Merujuk Pasal 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi:

- 1) Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- 2) Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- 3) Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara.⁶⁷ Tahun anggaran adalah periode pelaksanaan APBN selama 12 bulan. Sejak tahun 2000, Indonesia menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran,

⁶⁶ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.

⁶⁷ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

yaitu dari tanggal 1 Januari hingga tanggal 31 Desember. Sebelumnya, tahun anggaran dimulai tanggal 1 April hingga 31 Maret tahun berikutnya. Penggunaan tahun kalender sebagai tahun anggaran ini kemudian dikukuhkan dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.⁶⁸

Sebagaimana ditegaskan dalam Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran hendaknya dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil (*result*) berupa *outcome* atau setidaknya *output* dari dibelanjakannya dana-dana publik tersebut. Sebagai alat manajemen, sistem penganggaran selayaknya dapat membantu aktivitas berkelanjutan untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi program pemerintah. Adapun sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.⁶⁹

Merujuk Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. **Fungsi otorisasi** mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. **Fungsi perencanaan** mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. **Fungsi pengawasan** mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. **Fungsi alokasi** mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

a. Struktur APBN

Struktur APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, surplus/defisit, dan pembiayaan. Indonesia telah mengubah komposisi APBN sesuai dengan standar statistik keuangan pemerintah, *Government Finance Statistics* (GFS).

● Pendapatan Negara dan Hibah

Penerimaan APBN diperoleh dari berbagai sumber. Secara umum yaitu peneri-

⁶⁸ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *juncto* Pasal 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

⁶⁹ **Anggito Abimayu**, 2008. *Kebijakan Fiskal dalam Pembangunan Prorakyat*. Jakarta: Departemen Keuangan, h. 5.

maan pajak yang meliputi pajak penghasilan (PPh) diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, pajak pertambahan nilai (PPN) diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994.

Pasal 18 ayat (1) hasil penerimaan pajak merupakan penerimaan negara yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan imbalan pembagian sekurang-kurangnya 90% (sembilan puluh persen) untuk Pemerintah Daerah Tingkat II dan Pemerintah Daerah Tingkat I sebagai pendapatan daerah yang bersangkutan.

Ayat (2) bagian penerimaan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sebagian besar diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II.

Ayat (3) imbalan pembagian hasil penerimaan pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.⁷⁰

Pasal 23 ayat (1) penerimaan negara dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk pemerintah daerah bersangkutan.

Ayat (2) bagian pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibagi kepada seluruh pemerintah kabupaten/kota secara merata.

Ayat (3) bagian pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibagi dalam imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah provinsi yang bersangkutan dan 80% (delapan puluh persen) untuk pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Cukai, dan pajak lainnya, serta pajak perdagangan (bea masuk dan pajak/pungutan ekspor) merupakan sumber penerimaan utama dari APBN. Selain itu, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) meliputi penerimaan dari sumber daya alam, setoran laba BUMN, dan penerimaan bukan pajak lainnya, walaupun memberikan kontribusi yang lebih kecil terhadap total penerimaan anggaran, jumlahnya semakin meningkat secara signifikan tiap tahunnya. Berbeda dengan sistem penganggaran sebelum tahun anggaran 2000, pada sistem penganggaran saat ini sumber-sumber pembiayaan (pinjaman) tidak lagi dianggap sebagai bagian dari penerimaan.

Dalam pengadministrasian penerimaan negara, departemen/lembaga tidak boleh menggunakan penerimaan yang diperolehnya secara langsung untuk membiayai kebutuhannya. Beberapa pengecualian dapat diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait.

● Belanja Negara

Belanja negara terdiri atas anggaran belanja pemerintah pusat, dana perimbangan, serta dana otonomi khusus dan dana penyeimbang. Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, anggaran belanja pemerintah pusat dibeda-

⁷⁰ Peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pusat dan Daerah. Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 1997.

kan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 memperkenalkan *unified budget* sehingga tidak lagi ada perbedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Sementara itu, dana otonomi khusus dialokasikan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Papua.

● Defisit dan Surplus

Defisit atau surplus merupakan selisih antara penerimaan dan pengeluaran. Pengeluaran yang melebihi penerimaan disebut defisit; sebaliknya, penerimaan yang melebihi pengeluaran disebut surplus. Sejak TA 2000, Indonesia menerapkan anggaran defisit menggantikan anggaran berimbang dan dinamis yang telah digunakan selama lebih dari tiga puluh tahun.

Dalam tampilan APBN, dikenal dua istilah defisit anggaran, yaitu: keseimbangan primer (*primary balance*) dan keseimbangan umum (*overall balance*). Keseimbangan primer adalah total penerimaan dikurangi belanja tidak termasuk pembayaran bunga. Keseimbangan umum adalah total penerimaan dikurangi belanja termasuk pembayaran bunga.

● Pembiayaan

Pembiayaan diperlukan untuk menutup defisit anggaran. Beberapa sumber pembiayaan yang penting saat ini yaitu: pembiayaan dalam negeri (perbankan dan non-perbankan) serta pembiayaan luar negeri (*netto*) yang merupakan selisih antara penarikan utang luar negeri (*bruto*) dengan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.

b. Penetapan APBN

Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa DPR memiliki **Hak Anggaran**, yang mana dalam hal penetapan pendapatan dan belanja negara kedudukan DPR lebih kuat daripada pemerintah yang artinya menunjukkan secara filosofis yuridis, hal ini merupakan tanda dari kedaulatan rakyat. Dengan demikian, konsepsi keuangan negara, hakikat APBN adalah kedaulatan rakyat yang diamanatkan kepada DPR.

Selanjutnya dalam hal pertanggungjawaban keuangan negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:

- a. Pertanggungjawaban keuangan negara horizontal, yaitu pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang diberikan pemerintah kepada DPR. Hal ini disebabkan sistem ketatanegaraan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 telah menentukan kedudukan pemerintah dan DPR sederajat. Hal ini dilakukan dalam bentuk persetujuan terhadap RUU Perhitungan Anggaran Negara.

- 2) Pertanggungjawaban keuangan Vertikal, yaitu pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan oleh setiap otoritor dari setiap departemen atau lembaga Negara nondepartemen yang menguasai bagian anggaran, termasuk di dalamnya pertanggungjawaban bendaharawan kepada atasannya dan pertanggungjawaban para pimpinan proyek.

Pertanggungjawaban keuangan ini pada akhirnya disampaikan kepada Presiden yang diwakili oleh Menteri keuangan selaku pejabat tertinggi pemegang tunggal keuangan negara.⁷¹

Berdasarkan konsep tersebut, pertanggungjawaban keuangan negara merupakan konsekuensi logis dari kesediaan pemerintah melaksanakan APBN yang telah disetujui oleh DPR. Dalam hal pengelolaan keuangan negara atau APBN, pertanggungjawaban keuangan negara dituangkan ke dalam perhitungan anggaran negara sebagai kuasa dari DPR kepada pemerintah memberikan dasar yang kuat yang berhak menerima pertanggungjawaban keuangan negara adalah DPR.

Sitti Nurhajati Daud menyatakan:

The Secretary General of the Indonesian House of Representatives is the head of the Secretariat General Which is a supporting system in the execution of the tasks and functions of the Indonesian House of Representative. The Indonesian Constitution (1945) stipulates three functions of the Indonesian House of Representative, namely law-making (legislation) function, national budget determination function, and control function. Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia adalah Kepala Sekretariat Jenderal yang merupakan sistem pendukung dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. Indonesia Konstitusi (1945) menetapkan tiga fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat pembuat undang-undang (legislasi), fungsi anggaran nasional dan fungsi kontrol.⁷²

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan, lembaga DPR dilengkapi dengan hak untuk meminta keterangan (interpelasi), hak untuk menyelidiki (angket), hak menyatakan pendapat (resolusi), hak untuk memperingatkan tertulis (memorandum), dan bahkan hak untuk menuntut pertanggungjawaban (*impeachment*). Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPR mempunyai hak/kewajiban untuk mengajukan rancangan undang-undang, hak amendemen atau hak untuk mengubah atau bahkan menolak sama sekali rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. DPR berhak mengajukan RAPBN dan berhak mengubah dengan mengurangi ataupun menambah anggaran yang diajukan pemerintah.

Untuk dapat menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut secara efektif, maka DPR perlu diberikan sejumlah hak yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Ketiga hak ini merupakan kewenangan atau hak DPR sebagai suatu lembaga. Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah tentang sesuatu kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak

⁷¹ Muhammad Djafar Saidi, *Op. cit.*, h. 47.

⁷² Sitti Nurhajati Daud, 2003, "The Role Of The Secretary General Of The Indonesian House Of Representatives In The Era Reform in Indonesia", *Geneva Meeting*, h. 1.

luas; hak angket adalah hak DPR untuk melakukan suatu penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis yang diduga bertentangan dengan peraturan perundangan; hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Tanah Air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Di dalam hal penetapan APBN, jika dikaitkan antara Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai hubungan yang sangat erat, karena mencari persetujuan antara DPR dan presiden dalam penetapan APBN merupakan wujud lahirnya undang-undang keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang menentukan APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan rakyat.

Namun dalam kerangka teoretis hukum keuangan negara, berdasarkan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang dimaksud sebagai keuangan negara adalah yang ditetapkan dalam Undang-Undang APBN. Dengan dasar pemikiran hal tersebut dapat dikatakan bahwa keuangan negara adalah APBN.

Artinya dengan persetujuan DPR yang mewakili rakyat, persetujuan DPR merupakan sesuatu yang mutlak sifatnya. Oleh karena itu, tanpa persetujuan dewan, anggaran negara tidak mungkin ditetapkan. Di sinilah letak kedaulatan rakyat yang diwakili oleh DPR dalam menyetujui anggaran negara. Selain itu, anggaran negara dapat dikatakan sebagai otorisasi dari rakyat kepada eksekutif melalui perwakilannya, yaitu DPR di mana eksekutif dapat menggunakan pendapatan negara bagi pengeluaran bagi pelaksanaan pemerintahannya.

Oleh karena itu, dilihat dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan hak *budget* yang dimilikinya apakah lembaga legislatif berhak mengelola anggaran sendiri yang ditetapkan dalam suatu undang-undang tersendiri, hal ini sah menurut hukum dan dapat dibenarkan dari segi teori kedaulatan, namun dari segi teori otorisasi, tidak mungkin badan legislatif memberi otorisasi pada dirinya sendiri. Berbeda dengan lembaga yudikatif atau lembaga negara lainnya yang secara mendasar tidak memiliki hak *budget* dan secara teoretis bukan untuk memperoleh otorisasi dari lembaga legislatif, sebagaimana halnya lembaga eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan, administrasi negara, dan melindungi serta meningkatkan taraf kehidupan masyarakat.

Kondisi demikian justru dikonkretkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai undang-undang, Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang tidak memperhatikan kedudukan dan fungsi keuangan publik dari lembaga atau badan-badan hukum yang ada. Kondisi demikian terjadi karena Pasal 23 Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 tidak memberikan rambu-rambu yang secara yuridis dapat dipertanggungjawabkan.

D. JENIS DAN HARGA MATA UANG

Mata uang merupakan alat untuk bertransaksi bagi manusia. Dengan mata uang manusia dapat berbelanja kebutuhan mereka sehari-hari. Melalui mata uang ini manusia dapat berinteraksi dengan manusia lain yang menjadi penjual barang atau jasa.

Mata uang pada saat sekarang terbagi menjadi tiga jenis, yaitu mata uang logam, mata uang kertas, dan juga mata uang digital. Mata uang logam dan kertas memang sudah ada sejak lama, sedangkan mata uang digital merupakan alat transaksi jual beli pada era modern pada saat sekarang. Mata uang digital ini hanya berbentuk kumpulan saldo angka yang merupakan jumlah nominal yang dimiliki oleh seseorang yang digunakan melalui sarana alat transaksi elektronik di mana dengan wujud digital saja seseorang mampu melakukan kegiatan jual beli mereka. Sebagai contohnya ATM, M-Banking, SMS-Banking, E-Banking, dan sejenisnya.

Indonesia merupakan negara yang juga memiliki mata uang tersendiri, karena setiap negara memiliki mata uang yang berbeda-beda. Rupiah adalah nama mata uang Negara Indonesia tentu semua orang sudah mengetahuinya.

Ketentuan mengenai macam dan harga mata uang diatur secara eksplisit dalam konstitusi. Pasal 23B UUD NRI 1945 menentukan, “*Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.*” Pasal ini berdasarkan Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002, tidak mengalami perubahan dari rumusan aslinya dari tahun 1945. Yang berubah hanya penomorannya yang dahulunya Pasal 23 ayat (3), sekarang menjadi Pasal 23B. Oleh karena rumusannya tidak berubah, maka dapat ditafsirkan bahwa isinya juga tidak berubah, masih sama seperti aslinya yang apabila kita telusuri, mempunyai arti yang tidak sama dengan pengertian yang dikembangkan dewasa ini.

Sekarang, perkataan “*Harga Mata Uang*” biasa dipahami sebagai konsep tentang nilai nominal mata uang ratusan, ribuan, dan sebagainya. Akan tetapi, ketika rumusan ketentuan tersebut dibahas dalam Sidang BPUPKI, yang dimaksud adalah kurs nilai rupiah terhadap mata uang asing. Itu sebabnya dalam penjelasan Pasal 23 UUD 1945 dikatakan:

“... Tentang hal macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Ini penting karena kedudukan uang itu besar pengaruhnya atas masyarakat. Uang terutama adalah alat penukar dan pengukur harga. Sebagai alat penukar untuk memudahkan pertukaran jual-beli dalam masyarakat. Berhubung dengan itu, perlu ada macam dan rupa mata uang yang diperlukan oleh rakyat sebagai pengukur harga untuk dasar menetapkan harga masing-masing barang yang dipertukarkan. Barang yang menjadi pengukur harga itu, mestilah tetap harganya, jangan naik turun karena keadaan uang yang tidak teratur. Oleh karena itu, keadaan uang itu harus ditetapkan dengan undang-undang”.

Jimly Asshiddiqie, dalam salah satu artikelnya menyatakan pendapat yang serupa, bahwa:

Dari penjelasan itu dapat dipahami bahwa dalam konsep “the framers’ of the constitution”, yang dimaksud dengan harga mata uang dalam rumusan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 asli

itu kurang lebih terkait dengan pengertian kurs rupiah terhadap mata uang asing. Penetapan oleh negara melalui undang-undang dimaksudkan agar nilai mata uang rupiah itu tidak diserahkan kepada mekanisme pasar bebas secara mengambang atau 'floating'. Kurs rupiah haruslah 'fixed rate', bukan 'floating rate'.⁷³

Secara normatif, pengertian yang dikemukakan oleh **Jimly Asshiddiqie** tersebut dapat dikatakan tidak berubah dalam rumusan Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002. Yang berubah hanya penomorannya, yaitu dari Pasal 23 ayat (3) menjadi Pasal 23B.

Namun demikian, jika pengertian historis ini diikuti akan timbul persoalan dalam teknis pelaksanaannya. *Pertama*, penetapan harga itu sendiri harus dilakukan "dengan undang-undang" yang tentunya sangat sulit dan bahkan menimbulkan kontroversi politik secara terbuka sebelum kurs itu sendiri ditetapkan. Karena itu, dapat dikatakan bahwa penetapan harga dengan undang-undang itu sama sekali tidak lah realistis dan tidak mungkin dilaksanakan dalam praktik tanpa menimbulkan kekacauan dan kerugian ekonomi dan keuangan secara nasional. *Kedua*, dapat saja ditafsirkan bahwa perumusan Pasal 23 ayat (3) itu memang tidak dimaksudkan untuk menetapkan harga itu secara langsung dengan undang-undang. Yang terpenting adalah bahwa harga mata uang itu ditetapkan oleh negara, yang dilakukan atas dasar undang-undang. Dengan kata lain, yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) itu adalah bahwa macam dan harga mata uang itu diatur dengan undang-undang, bukan secara langsung ditetapkan dengan undang-undang.⁷⁴

Akan tetapi, terlepas dari kedua kemungkinan tafsir tersebut, dalam perkembangan praktik, terutama sejak era Orde Baru, pengertian mengenai 'harga mata uang' itu tidaklah dikaitkan dengan pengertian kurs, tetapi hanya dikaitkan dengan denominasi atau harga nominal mata uang rupiah. Karena itu, penerapan sistem 'floating rate' tidak pernah dipahami sebagai sistem yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945. Bahkan, setelah masa Reformasi, dalam pelbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan keuangan dan perbankan, perkataan "harga mata uang" itu sama sekali dipahami dalam pengertian kurs. Sampai sekarang tidak ada orang yang mempersoalkan hal itu. Bahkan dalam sidang-sidang Panitia *Ad Hoc* BP MPR pada tahun 2001-2002, ketika rancangan perubahan Pasal 23 itu dibahas, pengertian harga mata uang itu juga tidak dipahami dalam konteks kurs mata uang, melainkan dipahami dalam konteks nilai nominal mata uang rupiah.

Dengan perkataan lain, pengertian yang terkandung dalam Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian menjadi Pasal 23B UUD 1945, sudah mengalami proses perubahan makna dengan sendirinya. Perubahan-perubahan konstitusi itu sendiri dalam teori dan praktik memang tidak selalu dilakukan melalui perubahan formal (*formal amendment*), tetapi dapat juga dilakukan melalui konvensi ketatanegaraan

⁷³ **Jimly Asshiddiqie**, 2009, "Redenominasi Konstitusional Mata Uang Rupiah", makalah Diskusi Internal Pimpinan Bank Indonesia, di Jakarta, Rabu, 21 Oktober 2009, h. 1-2.

⁷⁴ *Ibid.*

(*contitutional convention*), ataupun melalui interpretasi (*constitutional interpretation*) oleh peradilan konstitusi. Jika semua orang menerima sebagai praktik yang dianggap baik, maka dengan sendirinya pengertian harga uang dalam UUD 1945 itu dapat dikatakan sudah mengalami perubahan melalui konvensi (*by convention*). Artinya, sekarang pengertian harga mata uang yang hanya dikaitkan dengan soal nilai nominal atau dengan soal denominasi itu dapat saja diterima sebagai kenyataan yang sah secara konstitusional.

Dengan demikian, ada beberapa pola pemahaman terhadap ketentuan bahwa harga mata uang harus ditetapkan dengan undang-undang tersebut: yaitu (i) Nilai kurs mata uang rupiah ditetapkan oleh DPR bersama dengan presiden dengan undang-undang; (ii) Nilai kurs mata uang ditetapkan oleh negara *c.q.* Bank Sentral, berdasarkan ketentuan undang-undang yang mengatur hal itu. Dengan perkataan lain, nilai kurs mata uang itu “diatur” dengan undang-undang, bukan “ditetapkan” dengan undang-undang; (iii) Nilai nominal mata uang rupiah ditetapkan oleh DPR bersama dengan presiden dengan undang-undang; (iv) Nilai nominal mata uang rupiah ditetapkan oleh negara *c.q.* Bank Sentral berdasarkan undang-undang yang ditetapkan oleh DPR bersama dengan presiden. Karena itu, dewasa ini, pemerintah dan Bank Indonesia dapat saja mengembangkan kebijakan yang mengartikan perkataan harga mata uang dalam Pasal 23B UUD 1945 dalam konteks harga nominal yang penetapannya dilakukan oleh Bank Indonesia berdasarkan pengaturan undang-undang yang ditetapkan bersama oleh DPR dan presiden.

1. Harga Mata Uang

Pasal 23B UUD 1945 mengamanatkan bahwa harga dan macam mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 23B tersebut, telah disusun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang.⁷⁵

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan **Mata Uang** adalah uang yang dikeluarkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Rupiah.

Meskipun saat ini ketentuan mengenai mata uang sudah diatur dalam undang-undang, tetapi yang menjadi pertanyaan adalah benarkah kurs rupiah dalam kondisi *fixed rate* atau *floating rate*? Penulis sendiri kurang sependapat dengan **Jimly Asshiddiqie** yang menyatakan, bahwa harga mata uang Rupiah itu terkait dengan kurs *fixed rate* terhadap mata uang asing. Karena saat ini semua mata uang di dunia menggunakan sistem *floating rate*, tidak terkecuali US Dollar. Bagaimana bisa membuat sesuatu yang *fixed* dengan cara mengaitkan terhadap sesuatu yang *floating*?

Penegasan hal tersebut sudah dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor

⁷⁵ Keberadaan UU tentang mata uang ini baru ada setelah kurun waktu kurang lebih 66 tahun dari amanat UUD 1945 tersebut diwujudkan. Untuk pertama kali, sejak Indonesia berdiri dan telah menggunakan mata uang resmi rupiah, baru memiliki UU Mata Uang. Hal ini disampaikan Menteri Keuangan Agus Martowardojo saat memberikan sambutan di acara Kick Off Konsultasi Publik Perubahan Harga Rupiah Redenominasi Bukan Sanering di Hotel Borobudur, Jakarta, Rabu 23 Januari 2013.

19 Tahun 1946 Tentang Pengeluaran Uang Republik Indonesia:

"Dengan tidak mengurangi peraturan yang akan ditetapkan selanjutnya dalam Undang-undang tentang Uang Republik Indonesia, maka sebagai dasar nilai ditentukan sepuluh rupiah uang Republik Indonesia sama dengan emas murni seberat lima gram."

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1946 tersebut, dasar nilai mata uang rupiah adalah 0,5 gram emas/rupiah. Sebagai catatan berkaitan kondisi Indonesia pada masa tersebut: *Pertama*, gaji minimum pegawai negeri dan buruh adalah 30 rupiah yang berarti 15 gram emas. Jika menggunakan ukuran hari ini (harga tengah = Rp 544.600/gram),⁷⁶ maka nilai 15 gram emas adalah sekitar Rp 8,17 juta. Jelas jauh lebih tinggi dari standar gaji terendah PNS dan buruh saat ini. *Kedua*, Harga padi (gabah) adalah 6,9 rupiah/kuintal, yang berarti 3,45 gram emas. Dalam ukuran hari ini berarti adalah sekitar Rp 1,88 juta/kuintal. Angka ini juga jauh lebih tinggi dari harga rata-rata gabah hari ini yang hanya sekitar Rp 0,34 juta.⁷⁷ Turunnya harga produk-produk pertanian memang bisa dijelaskan sebagai akibat dari semakin berkembangnya IPTEK bidang pertanian yang memungkinkan produktivitas dan efisiensi pertanian menjadi berlipat-lipat, sehingga jumlahnya melimpah ruah dan harganya menjadi turun di pasaran. Tetapi jika dikurs dengan nilai gram emas, maka tetap akan menjadi standar.

Dari angka-angka tersebut, yang menjadi pertanyaan adalah: Apakah kondisi dan struktur ekonomi dan keuangan saat itu lebih baik dari saat ini? Apakah distribusi kemakmuran (*wealth distribution*) saat itu lebih adil dibanding saat ini? Mengapa saat ini petani-petani Indonesia yang bekerja keras menggarap lahannya, secara umum hidupnya tidaklah makmur? sedangkan orang-orang di Jakarta yang bekerja di "dunia hiburan" menjadi demikian luar biasa kayanya?

Bagaimana dengan definisi harga rupiah menurut undang-undang terbaru? Undang-undang terbaru tentang mata uang sekarang adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011. Dalam Pasal 3 ayat (1) dinyatakan, "*Harga Rupiah merupakan nilai nominal yang tercantum pada setiap pecahan rupiah.*"

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 sama sekali tidak menyebut apa pun tentang emas. Dasar nilai rupiah adalah semata-mata hanyalah jumlah nol yang tertera pada lembaran-lembaran uang (nilai nominal).⁷⁸ Di sinilah kemudian pertanyaan muncul, apakah Pasal 23B tentang mata uang dalam UUD 1945 setelah perubahan keempat adalah 100% sama persis dengan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 naskah asli.

⁷⁶ <https://syelendrapramuditya.wordpress.com/2013/01/02/apakah-mata-uang-rupiah-sesuai-dengan-konstitusi/>, diakses 15 Desember 2015.

⁷⁷ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/10/04/1422544/Harga.Gabah.dan.Beras.Naik>, diakses 15 Desember 2015.

⁷⁸ Menurut teori tentang nilai uang, bahwa setiap mata uang memiliki dua jenis nilai: *Pertama*, **nilai nominal**, yaitu nilai yang tertera dalam setiap pecahan rupiah. Misalnya pecahan lembaran rupiah tertulis Rp 100.000, maka nilai nominal dari mata uang tersebut adalah Rp 100.000,-. *Kedua*, **nilai intrinsik** yaitu nilai yang terkandung dalam mata uang tersebut. Nilai intrinsik menunjuk takaran kadar mata uang yang diukur berdasarkan kadar gram emas.

Penjelasan UUD 1945 naskah asli tentang pasal ini menyebutkan bahwa harga mata uang itu harus tetap harganya. Hal ini kemudian diperjelas lagi oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1946, bahwa harga mata uang kita adalah 0,5 gram emas untuk tiap 1 rupiah. Lalu kenapa saat ini (berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011) harga rupiah didefinisikan hanya sebagai nilai nominal yang tercantum? Apa barang bersifat *fixed* yang dijadikan dasar harga atau nilai rupiah? Seperti dinyatakan pada bagian penjelasan dari UUD 1945 yang asli?

2. Redenominasi Mata Uang

Pada Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, dinyatakan bahwa perubahan harga rupiah diatur dengan undang-undang. Perubahan harga rupiah yang dimaksud dalam undang-undang tersebut disebut dengan redenominasi.

Denominasi dan redenominasi mata uang dapat ditetapkan oleh Bank Indonesia berdasarkan ketentuan undang-undang yang ditetapkan oleh DPR bersama dengan pemerintah. Artinya, tindakan yang dilakukan untuk menerapkan kebijakan redenominasi mata uang rupiah haruslah dilakukan dalam 2 (dua) tahap, yaitu: (i) pembuatan peraturan yang agar mempunyai kedudukan yang kuat oleh Bank Indonesia diusulkan dalam bentuk undang-undang; dan (ii) penetapan redenominasi itu dengan keputusan Bank Indonesia. Jika tindakan pertama menimbulkan perlawanan dari masyarakat karena dianggap merugikan, maka upaya hukum yang tersedia adalah “*judicial review*”. Namun terhadap tindakan kedua, upaya hukum yang tersedia tidak dinamakan ‘*judicial review*’ melainkan peradilan tata usaha negara (PTUN), ataupun jika timbul sengketa hak milik sebagai akibat penetapan itu, maka persengketaan semacam itu dapat juga dijadikan objek perkara di peradilan umum (pengadilan negeri).

Masalahnya adalah apakah harus atau apakah tepat bahwa bentuk hukum yang dipilih adalah undang-undang, bukan produk peraturan di bawah undang-undang. Jika ketentuan mengenai redenominasi itu sebenarnya sudah ada pintunya dalam undang-undang yang ada, mestinya penetapan redenominasi itu dapat saja dilakukan secara langsung tanpa terlebih dahulu membuat undang-undang yang khusus. Apakah untung ruginya jika pengaturan mengenai redenominasi itu dilakukan dengan undang-undang atau dengan peraturan yang lebih rendah. Jika dengan undang-undang, kedudukannya jelas lebih kuat, tetapi penyusunan undang-undang itu harus dilakukan melalui proses politik di DPR yang bersifat terbuka. Jika pengaturan mengenai hal-hal tersebut bersifat terbuka apakah dampak ekonomi-politiknya akan menguntungkan atau tidak. Ada juga kemungkinan bahwa sekiranya pun diperlukan bentuk undang-undang untuk pengaturan hal itu, maka undang-undang dimaksud dapat merupakan undang-undang yang tersendiri atau terselip sebagai bagian dari ketentuan undang-undang lain yang berkenaan dengan keuangan negara. Artinya, pengaturannya dalam undang-undang itu dapat saja tidak bersifat khusus sehingga dampak kontroversi ekonomi-politiknya lebih ringan.

Lepas dari permasalahan tersebut menurut **Jimly Asshiddiqie**, secara yuridis

jika gagasan redenominasi itu dapat disepakati lebih dulu, barulah dipikirkan mengenai (i) format penuangannya, dan (ii) apa saja cakupan isinya.⁷⁹ Pilihan-pilihan format dilaporkan lebih dulu dan ditawarkan kepada presiden sebagai pemegang kewenangan pengajuan rancangan undang-undang, dan secara simultan dikonsultasikan pula kepada Pimpinan DPR dan Badan Legislasi DPR bahwa kebijakan redenominasi itu akan dilakukan melalui pembentukan undang-undang. Teknis inisiatif perancangan undang-undangnya dapat dimulai dari Pemerintah ataupun dari Badan Legislasi DPR. Akan tetapi, sekiranya pun disepakati Badan Legislasi DPR lah yang akan mulai mengambil prakarsa, tetap saja sebelumnya Presiden perlu mendapatkan laporan terlebih dahulu mengenai soal ini, langsung dari Gubernur Bank Indonesia. Malah, sebaiknya, presiden tidak hanya mendapat laporan tertulis, tetapi juga laporan langsung dari Gubernur mengenai gagasan penerapan kebijakan redenominasi mata uang rupiah tersebut dan sekaligus mendiskusikan berbagai alternatif yang tersedia untuk menerapkan kebijakan baru itu.

Jika pilihannya adalah undang-undang, maka Draf Rancangan Undang-Undang tentang Redenominasi Rupiah itu setidaknya memuat dua macam norma, yaitu (i) ketentuan-ketentuan yang mengatur (*regelingen*) mengenai berbagai prosedur penerapan kebijakan redenominasi itu beserta segala akibat hukumnya di lapangan melalui aturan peralihan, dan (ii) pernyataan penetapan mulai sejak kapan nilai rupiah yang bersangkutan mengalami redenominasi, dan berapa besar nilai denominasi yang ditetapkan. Di samping kedua hal itu, tentu materi-materi standar lainnya juga harus pula dimuat dalam rancangan undang-undang itu sesuai dengan Pedoman Pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksudkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang tersebut, pemerintah bersama Bank Indonesia telah menyelesaikan draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan Harga Rupiah. Selanjutnya, draf RUU tersebut sudah diajukan ke DPR untuk masuk dalam Program Legislasi Nasional 2013.

Meski demikian, RUU Perubahan Harga Rupiah atau RUU Redenominasi hingga tahun 2017 belum menunjukkan hasilnya. Rancangan Undang-Undang Perubahan Harga Rupiah atau Redenominasi dinilai terlalu sensitif untuk dibahas pada 2017, mengingat kondisi ekonomi domestik belum stabil dan masih derasnya tekanan terhadap perekonomian.⁸⁰

Menurut Ekonom Institute for Development of Economics and Finance (Indef) **Bhima Yudhistira**, bahwa pembahasan UU terkait redenominasi dapat menimbulkan kesalahpahaman di masyarakat. Pasalnya selama ini belum ada sosialisasi masif tentang masa transisi penggunaan rupiah, jika redenominasi atau penyederhanaan tiga digit pada nominal rupiah dilakukan.⁸¹

⁷⁹ **Jimly Asshiddiqie**, 2009, "Redenominasi Konstitusional ...", *Op. cit.*, h. 6.

⁸⁰ <http://www.antaranews.com/berita/600205/ekonom-uu-redenominasi-terlalu-sensitif-dibahas-di-2017>, diakses 15 Desember 2016.

⁸¹ *Ibid.*

Jika redenominasi diterapkan, nilai rupiah menjadi lebih sederhana, namun nilai tukarnya tidak berubah. Misalnya, setelah redenominasi, nilai tukar rupiah yang sebesar Rp 13.405 per dollar AS akan menjadi Rp 13,4 per dollar AS.

Pada kenyataannya, masyarakat umum belum mendapatkan pemahaman yang menyeluruh tentang rencana redenominasi, yang sebenarnya sudah mengemuka sejak 2013. Dengan minimnya pemahaman tersebut, jika pemerintah dan parlemen memaksakan memulai pembahasan RUU redenominasi, bisa menimbulkan kesalahpahaman di masyarakat. Sebagaimana yang terjadi di India. Karena kekurangpahaman, masyarakat beramai-ramai menukarkan uangnya kepada bank karena aksi redenominasi akhirnya menimbulkan kegaduhan, sehingga kontraproduktif. Sehingga berkaitan dengan RUU redenominasi pemerintah dan BI harus secara intens melakukan sosialisasi dalam masa transisi dari redenominasi rupiah.

Idealnya, masa transisi dalam rangka redenominasi minimal 5 tahun setelah RUU Perubahan Harga Rupiah disahkan, bahkan beberapa catatan menunjukkan saat redenominasi diterapkan oleh bank sentral di beberapa negara lain, setidaknya dibutuhkan masa transisi 5 (lima) hingga 12 (dua belas) tahun. Beberapa negara yang pernah menerapkan redenominasi antara lain Belanda dan Polandia. Karena pada redenominasi, nilai uang lama akan dihapus terlebih dahulu, kemudian keluar rupiah baru.

Dengan redenominasi diharapkan terjadi efisiensi. Namun di sisi lain, penyesuaian dengan nilai nominal rupiah baru tidak akan mudah karena sosialisasi harus masif, mengingat kondisi geografis Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau. Lembaga penyelenggara sistem pembayaran pun perlu melakukan penyesuaian biaya investasi karena harus mengubah sistem pembayaran dengan menghilangkan tiga digit.



Bab 12

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

A. KEKUASAAN PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA

Keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Untuk mewujudkan tujuan tersebut, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara memerlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Para pembentuk UUD 1945 menyadari, bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab pemerintahan tentang keuangan negara merupakan kewajiban yang berat, sehingga perlu dibentuk suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Menurut **Moh. Mahfudh MD**, BPK merupakan badan penilai dan peneliti serta penentu, “sah” atau tidaknya penggunaan uang negara.² Meski BPK memiliki kedudukan sebagai pengawas yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan, kedudukan BPK tidak berada di atas kekuasaan pemerintahan.

Secara historis, adanya BPK dalam sistem ketatanegaraan RI, merupakan kelanjutan dari badan semacam itu yang pernah ada pada masa Hindia-Belanda. **Soepomo** pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengatakan:

“... Adanya lagi satoe badan keoeangan (reken kamer) yang mengontrol keoeangan negara seperti biasa”.³

¹ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, h. 230.

² **Moh. Mahfud MD**, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 119.

³ **Philipus M. Hadjon**, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Surabaya: Bina Ilmu, h. 54.

Algemene Reken Kamer pada zaman Hindia-Belanda, semula adalah alat eksekutif dengan tugas mengurus pembukuan. Bahkan di beberapa negara juga mengadakan lembaga semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai eksternal auditor terhadap kinerja keuangan pemerintah. Misalnya dalam konstitusi RRC disebut dengan Yuan Pengawas Keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan negara yang penting.⁴

Badan ini pertama kali di Hindia-Belanda didirikan oleh Herman William Daendels dengan nama “*Generale Reken Kamer*”. Dengan ditetapkannya “*Indische Comptabiliteitswet*” pada tahun 1864, parlemen Belanda menyerahkan tugas untuk mengadakan pemeriksaan dan penelitian tentang pelaksanaan anggaran negara yang telah ditentukan, maka didirikan “*Algemene Reken Kamer*” yang terlepas dari pengaruh kekuasaan eksekutif.⁵

Melihat fungsinya *Algemene Reken Kamer* demikian juga BPK pada dasarnya melaksanakan salah satu bidang pengawasan yang dilakukan oleh parlemen (DPR). Dan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara disampaikan kepada DPR tampak jelas hubungan fungsional antara DPR dan BPK. Apakah dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa BPK hanyalah semata alat dari DPR? Untuk mengetahui hal tersebut, perlu dilihat bagaimana hubungan kewenangan dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menurut **Moh. Mahfud MD**, bila dihubungkan dengan kewenangan untuk menetapkan APBN, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan BPK dilakukan sesudah pemerintah melakukan pengeluaran uang, sebab yang menentukan APBN itu adalah pemerintah (presiden) bersama DPR, sedangkan BPK tidak ikut menentukan APBN tersebut.⁶ Pengawasan yang dilakukan BPK, karena dilakukan sesudah dikeluarkannya uang, maka disebut pengawas “posterior”. Adapun pengawasan yang dilakukan sebelum pengeluaran uang disebut pengawasan “anterior”.⁷ Dalam hal pengawasan “anterior” terhadap APBN ini dilakukan oleh DPR berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengharuskan ikut sertanya DPR menentukan APBN. Dengan kata lain, APBN itu harus dibuat dalam bentuk UU.

Berdasarkan kenyataan tersebut, karena DPR merupakan representatif dari rakyat (perwakilan rakyat) selaku pemiliki kedaulatan dengan kewenangan yang memilikinya yaitu fungsi anggaran, maka DPR bertanggung jawab sepenuhnya terhadap pengelolaan dan penggunaan anggaran negara (yang pada hakikatnya juga uang rakyat). Sehingga setiap penggunaan anggaran termasuk APBN harus diketahui dan dilaporkan kepada DPR. Begitu pun dengan kewenangan BPK terhadap pengawasan eksternal terhadap penggunaan anggaran, maka hasilnya juga harus dilaporkan kepada DPR.

Sejak berlakunya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 hingga 10 Desember

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h.153.

⁵ Sri Soemantri, 1974, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, h. 150.

⁶ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur ...*, Op. cit., h. 120.

⁷ Soedirman Kartohadiprodjo, t.th., *Pancasila dan/dalam UUD 1945*, Bandung: Bina Cipta, h. 76.

1945 BPK belum terbentuk, karena situasi politik yang belum mengizinkan untuk memikirkan masalah badan itu. Baru pada tanggal 10 Desember 1945 Menteri Keuangan memberikan *dictum* bahwa BPK akan dibentuk pemerintah pada tanggal 1 Januari 1946 sebagai keharusan dalam Undang-Undang Dasar, sehingga mulai dipersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan pembentukan BPK. Dan baru pada tanggal 1 Januari 1947 berdasarkan Penetapan Pemerintah 1946 No. 11/OEM yang dikeluarkan pada tanggal 28 Desember 1946, Presiden RI menetapkan berdirinya BPK yang berkedudukan sementara di kota Magelang. Pada waktu itu Badan Pemeriksa Keuangan hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua BPK pertama adalah **R. Soerasno**. Untuk memulai tugasnya, BPK dengan suratnya tanggal 12 April 1947 No. 94-1 telah mengumumkan kepada semua instansi di wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas *Algemene Rekenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan Hindia-Belanda), yaitu ICW (*Indische Comptabiliteitswet Stbl. 1925 No. 448*) dan IAR (*Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer Stbl. 1933 No. 320*).⁸

Dalam Penetapan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1948 tanggal 6 November 1948 tempat kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dipindahkan dari Magelang ke Yogyakarta. Negara Republik Indonesia yang ibukotanya di Yogyakarta tetap mempunyai Badan Pemeriksa Keuangan sesuai Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945; ketuanya diwakili oleh R. Kasirman yang diangkat berdasarkan SK Presiden RI tanggal 31 Januari 1950 Nomor 13/A/1950 terhitung mulai 1 Agustus 1949.

Dengan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Piagam Konstitusi RIS tanggal 14 Desember 1949, maka dibentuk Dewan Pengawas Keuangan (berkedudukan di Bogor) yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara RIS, sebagai ketua diangkat **R. Soerasno** mulai tanggal 31 Desember 1949, yang sebelumnya menjabat sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta. Dewan Pengawas Keuangan RIS berkantor di Bogor menempati bekas kantor *Algemene Rekenkamer* pada masa pemerintah *Netherland Indies Civil Administration* (NICA).

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950, maka Dewan Pengawas Keuangan RIS yang berada di Bogor sejak tanggal 1 Oktober 1950 digabung dengan Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUDS 1950 dan berkedudukan di Bogor menempati bekas kantor Dewan Pengawas Keuangan RIS. Personalia Dewan Pengawas Keuangan RIS diambil dari unsur Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta dan dari *Algemene Reken Kamer* di Bogor.

Secara substansi keberadaan BPK berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS) berbeda dengan

⁸ Lihat dalam http://www.kompasiana.com/habsulnurahdi/badan-pemeriksa-keuangan-dan-keterkaitannya-dengan-tiga-undang-undang-bidang-keuangan-negara_551f8ea9a33311253bb66173, diakses 15 Desember 2016.

Badan Pemeriksa Keuangan. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, setidaknya ada dua perbedaan mendasar antara konsep BPK berdasarkan UUD 1945 dan Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan KRIS dan UUDS: *Pertama*, dari sudut istilah. Memeriksa adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk mengetahui yang telah dilakukan orang lain, sedangkan mengawas adalah suatu perbuatan yang berupa mengamati sesuatu agar jangan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. *Kedua*, dari sudut pelaksanaan tugas. Apabila kedua istilah dikaitkan dengan pelaksanaan tugas, maka BPK adalah suatu badan yang menitikberatkan kepada tindakan yang bersifat *represif*, sedangkan Dewan Pengawas Keuangan lebih banyak ditekankan kepada tindakan pencegahan (*preventif*).⁹ Walaupun dalam kenyataan menurut Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, tidak terdapat perbedaan fungsi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pengawas Keuangan. Perbedaan hanyalah terletak pada cara pertanggungjawaban.¹⁰

Pertanggungjawaban tersebut penting karena akan menjadi bahan bagi DPR, DPD, dan DPRD untuk menilai kebijakan pemerintah yang menurut Wirjono Prodjodikoro meliputi dua aspek: *pertama*, *rechmatigheid*, yaitu mengenai kewajiban pemerintah untuk tidak menyimpang dari pasal-pasal APBN; *kedua*, *doelmatigheid*, yaitu mengenai kewajiban pemerintah untuk menggunakan uang negara dalam rangka *begrooting* secara sebaik-baiknya yang betul-betul bermanfaat bagi nusa dan bangsa.¹¹

Wolhoff menyebut aspek *rechmatigheid* tersebut sebagai pertanggungjawaban yang bersifat yuridis mengenai baik tindakan-tindakannya yang melanggar hukum pidana maupun hukum perdata ataupun hukum administrasi. Adapun aspek *doelmatigheid* adalah pertanggungjawaban yang bersifat politik.¹²

Pada tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden RI yang menyatakan berlakunya kembali UUD Tahun 1945. Dengan demikian, Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945.

Meskipun Badan Pemeriksa Keuangan berubah-ubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan konstitusi RIS Dewan Pengawas Keuangan RI (UUDS 1950), kemudian kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan WD Tahun 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR.

Dalam amanat-amanat presiden, yaitu Deklarasi Ekonomi dan *Ambeg Parama Arta*, dan di dalam Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 serta resolusi MPRS No. 11/

⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bhakti, h. 242-243.

¹⁰ Berdasarkan UUD 1945 menyebutkan, "Hasil pemeriksaan diberitahukan kepada DPR, sedangkan KRIS dan UUDS dengan tegas menyebutkan: "Pengeluaran dan penerimaan ... ditanggungjawabkan kepada DPR ...". Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, 1984, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 121.

¹¹ Wirjono Prodjodikoro, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, h. 117.

¹² Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Op. cit.*, h. 124.

Res/MPRS/1963 telah dikemukakan keinginan-keinginan untuk menyempurnakan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga dapat menjadi alat kontrol yang efektif. Untuk mencapai tujuan itu, maka pada tanggal 12 Oktober 1963 pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 7 Tahun 1963 (LN No. 195 Tahun 1963) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang (PERPU) No. 6 Tahun 1964 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Gaya Baru.

Untuk mengganti PERPU tersebut, dikeluarkanlah UU No. 17 Tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa presiden sebagai pemimpin besar revolusi memegang kekuasaan pemeriksaan dan penelitian tertinggi atas penyusunan dan pengurusan keuangan negara. Ketua dan wakil ketua BPK RI berkedudukan masing-masing sebagai Menteri Koordinator dan menteri.

Akhirnya oleh MPRS dengan Ketetapan No.X/MPRS/1966, Kedudukan BPK RI dikembalikan pada posisi dan fungsi semula sebagai Lembaga Tinggi Negara. Sehingga UU yang mendasari tugas BPK RI perlu diubah dan akhirnya baru direalisasikan pada Tahun 1973 dengan UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam era Reformasi sekarang ini, Badan Pemeriksa Keuangan telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang keuangan negara, yaitu dengan dikeluarkannya TAP MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional.

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD Tahun 1945 telah diamendemen. Sebelum amendemen BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (Pasal 23 ayat 5) kemudian dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat.

Untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu; (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; (3) Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Dan untuk lebih memberikan ruang kepada BPK sebagai lembaga yang memiliki fungsi strategis dalam pengelolaan dan pemeriksaan keuangan negara, maka pada tanggal 30 Oktober 2006 diundangkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (LN 2006 No. 85, TLN Th. 2006 No. 4654).

B. BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Kekuasaan eksaminatif menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dalam era Reformasi sekarang ini, BPK telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang keuangan negara, yaitu dengan dikeluarkannya Tap MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹³

Untuk lebih menegaskan tugas dan fungsi BPK diatur dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NRI 1945). Ketentuan mengenai BPK adalah bab baru dalam UUD NRI 1945. Sebelumnya Badan Pemeriksa Keuangan diatur dalam satu ayat, yakni dalam ayat (5) Pasal 23 UUD 1945. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi tiga pasal, yaitu Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Rumusannya sebagai berikut:

Rumusan perubahan:

BAB VIIIA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

¹³ Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur, "Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara," artikel dalam *Tulisan Hukum* Subbag Hukum BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Rumusan naskah asli:

Pasal 23

- (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam bab tersendiri (Bab VIIIA), yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII tentang Hal Keuangan dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum yang kuat serta pengaturan perinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga negara yang berfungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.¹⁴ Dalam rangka memperkuat kedudukan, kewenangan, dan independensinya sebagai lembaga negara, anggotanya dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Dalam kedudukannya sebagai eksternal auditor pemerintah yang memeriksa keuangan negara dan APBD, serta untuk dapat menjangkau pemeriksaan di daerah, BPK membuka kantor perwakilan di setiap provinsi.

1. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Berdasarkan konstitusi negara sebelum mengalami perubahan, kedudukan BPK-RI adalah termasuk sebagai salah satu—di antara beberapa—lembaga negara yang dinamakan sebagai “Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara”—atau sering dikenal dengan singkatannya “Lettina”. Pada UUD 1945—sebelum diubah tersebut BPK-RI hanya diatur dalam satu ayat, yakni dalam Pasal 23 ayat (5), yang berbunyi: “*Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*” Ketentuan mengenai BPK selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 (baca UUBPK 1973, LN Tahun 1973 No. 39), suatu kurun waktu yang cukup lama sejak diundangkannya UUD 1945.

UUBPK 1973 merupakan undang-undang pertama yang mengatur mengenai BPK. Menurut Pasal 1 UUBPK 1973, bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah Lembaga Tinggi Negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Selanjutnya dalam ditegaskan BPK berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia.¹⁵ BPK adalah lembaga negara yang berbentuk dewan yang terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan lima orang anggota.¹⁶ Yang

¹⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Setjen MPR RI, h. 155.

¹⁵ Pasal 5 UUBPK 1973.

¹⁶ Pasal 6 UUBPK 1973.

kesemuanya diangkat oleh presiden atas usul DPR.¹⁷

Setelah konstitusi negara mengalami perubahan pada rentang waktu tahun 1999-2002, maka berdasarkan UUD NRI 1945 sudah tidak ada lagi sebutan “Letting”, dan kedudukan BPK-RI adalah sebagai salah satu—di antara beberapa—lembaga negara yang ada.

BPKRI dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945—setelah perubahan (UUD NRI 1945)—sekarang ini diatur dalam bab tersendiri, yakni Bab VIII-A tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang berisi tiga pasal mencakup tujuh ayat, yakni Pasal 23E yang berisi tiga ayat, Pasal 23F yang berisi dua ayat, dan Pasal 23G yang berisi dua ayat.¹⁸ Dalam Pasal 23E ayat (1) diatur “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”

Pasal 23E ayat (2) mengatur bahwa, “Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya”. Pasal 23E ayat (3) mengatur bahwa “Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 23E ini, ada pertanyaan yang perlu dikemukakan sehubungan dengan kedudukan BPK selaku lembaga negara, artinya bahwa termasuk lembaga negara yang bagaimanakah BPK tersebut? Mengingat bahwa hasil audit atau pemeriksaan yang dilakukan BPK pada akhirnya harus disetorkan kepada DPR dan DPD untuk ditindaklanjuti. Apakah dengan demikian BPK dapat dikatakan sebagai lembaga negara bantu (*auxiliary body*) dari DPR dan DPD? Menanggapi hal tersebut menurut **Ni'matul Huda**, bahwa kekuasaan pengawasan pada BPK ini tidak heran jika ada yang menyebutkan berimpitan dengan fungsi pengawasan yang ada pada DPR. Jika hal tersebut diartikan demikian, maka BPK juga termasuk sebagai *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.¹⁹

Selanjutnya Pasal 23G UUD NRI menyatakan:

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 23G ini memberikan sinyalemen, bahwa kedudukan BPK memi-

¹⁷ Pasal 7 UUBPK 1973.

¹⁸ Sebelum amendemen Badan ini diatur dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan: “Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

¹⁹ **Ni'matul Huda**, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, h.143. Lihat juga **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 17.

liki perwakilan hingga ke tingkat provinsi. Hal ini cukup dipahami, dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, perkembangan Zaman yang selalu berubah sehingga BPK harus juga melakukan pemeriksaan penggunaan anggaran negara sampai ke tingkat wilayah, sehingga dengan demikian keberadaannya tidak cukup berapa di tingkat pusat. *Kedua*, untuk mempermudah koordinasi dan konsolidasi antara pemerintahan pusat dan daerah, khususnya dalam permasalahan penggunaan keuangan negara.

Ada pertimbangan lain terkait dengan klausul lahirnya Pasal 23G ini. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, semula menurut UUD 1945 sebelum perubahan, pengertian keuangan negara hanya berkaitan dengan APBN.²⁰ Selanjutnya **Harun al-Rasyid**, menyatakan:

"Istilah keuangan negara" yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan APBN. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang menugaskan kepada BPK untuk memeriksa badan hukum yang lain dari negara.²¹

Pendapat Harun al-Rasyid ini mendapat dukungan para ahli hukum sebelumnya. Sebagaimana pendapat **Wirjono Prodjodikoro**, bahwa sebagai suplemen dari ayat 1 Pasal 23 adalah ayat (5) yang menugaskan kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengawasi pemerintahan dalam hal menjalankan *begrooting* negara.²²

Dengan adanya perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai BPK menjadi cukup luas dan perinci pengaturannya, maka pengertian keuangan negara, pemeriksaan, dan juga kedudukan serta kewenangan BPK mengalami perluasan substantif dan mendasar.

Menurut Bab VIII UUD NRI yang mengatur hal keuangan, mengaitkan pengertian keuangan negara dengan empat hal, yaitu: (i) APBN; (ii) pajak dan pungutan lain; (iii) mata uang; dan (iv) bank sentral. Dengan demikian, pemeriksaan keuangan negara oleh BPK juga dikaitkan dengan objek pemeriksaan pertanggungjawaban hasil pemeriksaan yang lebih luas dan melebar. Oleh sebab itu, keberadaan BPK tidak cukup di tingkat pusat tetapi juga membutuhkan perwakilan pada tingkat provinsi.

2. Susunan Keanggotaan BPK

Pasal 23F ayat (1) mengatur bahwa, "*Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh presiden.*" Kemudian Pasal 23F ayat (2) mengatur bahwa, "*Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.*"

²⁰ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, h. 850.

²¹ **Harun al-Rasyid**, "Pengertian Keuangan Negara dalam Hubungannya dengan Tugas Badan Pemeriksa Keuangan", dalam **Arifin P. Soeria Atmadja**, 2005, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, dan Kritik*, Jakarta: Badan Penerbit FHUI, h. 7.

²² **Wirjono Prodjodikoro**, 1977, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, h. 109.

Sementara dalam Pasal 23G ayat (2) diatur bahwa “*Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.*” Pada ayat (2) ditentukan bahwa “*Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.*”

Seperti telah dipaparkan sebelumnya, bahwa ada perbedaan mendasar ketentuan konstitusi sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 ini, yaitu jika UUD 1945 sebelum perubahan mengatur bahwa kedudukan BPK hanya di Ibukota Negara Republik Indonesia, tetapi UUD 1945 setelah perubahan menentukan, bahwa BPK memiliki perwakilan di setiap provinsi. Ketentuan ini cukup realistis dan sebagai wujud transformasi BPK dengan pertimbangan semakin kompleksnya penggunaan anggaran negara untuk kegiatan pembangunan bangsa.

Selanjutnya dalam rangka melaksanakan ketentuan UUD NRI 1945 tersebut diundangkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UUBPK 2006) yang menggantikan UUBPK 1973 yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan RI.²³

Ketentuan ini ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUBPK 2006, bahwa berdasarkan perubahan-perubahan konstitusi, penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan daerah, peraturan perundang-undangan dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan tidak memadai lagi, sehingga perlu dicabut. Pencabutan ini didasarkan oleh beberapa pertimbangan, yaitu:

- 1) Pencabutan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 diharapkan mampu mengakomodasikan dan mendukung perubahan-perubahan meliputi kedudukan, tugas, kewajiban, dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan menggantikan ketentuan-ketentuan dalam *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320, dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 2) Untuk menjamin mutu pemeriksaan sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara, sistem pengendalian mutu BPK ditelaah oleh badan pemeriksa keuangan negara lain yang menjadi anggota organisasi badan pemeriksa keuangan sedunia yang ditunjuk oleh BPK atas pertimbangan DPR.
- 3) Guna menjamin peningkatan peran dan kinerja Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang bebas dan mandiri serta memiliki profesionalisme, selain pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh presiden, juga didukung oleh kemandirian pemeriksaan dan pelaporan.
- 4) Sejalan dengan perubahan penyelenggaraan pemerintahan negara di pusat dan daerah, maka terjadi peningkatan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu lembaga negara pemeriksa keuangan negara memiliki perwakilan di setiap provinsi.

²³ Pasal 38 UUBPK 2006.

Berdasarkan Pasal 2 UUBPK 2006, bahwa BPK adalah lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara,²⁴ dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Dengan kata lain, bahwa eksistensi BPK bukan bersifat formalitas semata melainkan merupakan lembaga yang diharapkan berfungsi sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945.²⁵

Badan Pemeriksa Keuangan berbentuk dewan yang memiliki 9 (sembilan) anggota, terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota. Keanggotaan BPK tersebut diresmikan berdasarkan keputusan presiden yang diterbitkan paling lambat 30 hari sejak anggota BPK terpilih diajukan oleh DPR.²⁶ Pimpinan BPK dipilih dari dan oleh anggota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan ketua dan wakil ketua serta pembagian tugas dan wewenang ketua, wakil ketua, dan anggota BPK diatur dengan peraturan BPK.²⁷ Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan mempertimbangkan DPD dan diresmikan oleh Presiden untuk masa jabatan 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan. BPK memberitahukan kepada DPR dengan tembusan kepada presiden tentang akan berakhirnya masa jabatan anggota BPK paling lambat 6 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota tersebut.²⁸

Jika dilihat ketentuan Pasal UUBPK 1973 memerinci persyaratan untuk dapat diangkat menjadi anggota BPK, bahwa calon harus mempunyai persyaratan: (1) Warga Negara Indonesia; (2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berusia sekurang-kurangnya 35 tahun; (4) sehat jasmani dan rohani; dan (5) mempunyai kecakapan dan pengalaman dalam bidang keuangan dan administrasi negara. Adapun dalam UUBPK 2006 ditentukan, bahwa untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (1) Warga Negara Indonesia; (2) beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berdomisili di Indonesia; (4) memiliki integritas moral dan kejujuran; (5) setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (6) berpendidikan paling rendah S-1 atau yang setara; (7) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun atau lebih; (8) sehat jasmani dan rohani; (9) paling rendah berusia 35 (tiga puluh lima) tahun; (10) paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara; dan (11) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.²⁹

²⁴ Pasal 2 UUBPK 2006.

²⁵ Titik Triwulan Tutik, *Op. cit.*, h. 235.

²⁶ Pasal 4 ayat (1) dan (2), dan (3) UUBPK 2006.

²⁷ Pasal 16 UUBPK 2006.

²⁸ Pasal 5 ayat (1) dan (2) UUBPK 2006.

²⁹ Pasal 13 UUBPK 2006.

Berbeda dengan UUBPK 1973, yang mempersyaratkan bahwa calon harus mempunyai kecakapan dan pengalaman dalam bidang keuangan dan administrasi negara, UUBPK 2006 tidak mempersyaratkan hal tersebut. Tetapi UUBPK 2006 mempersyaratkan bahwa calon minimal memiliki kualifikasi pendidikan S-1. Ketentuan ini barangkali sebagai pengganti dan kesepadanan dengan ketentuan diperlukannya mempunyai kecakapan dan pengalaman dalam bidang keuangan dan administrasi sebagaimana ditentukan dalam UUBPK 1973.

Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari Pimpinan DPR. Calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat. (4) DPR memulai proses pemilihan anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK dan harus menyelesaikan pemilihan anggota BPK yang baru, paling lama 1 (satu) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Anggota BPK yang lama. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan anggota BPK diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.³⁰ Ketua, wakil ketua dan/atau anggota BPK sebelum memangku jabatannya wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya dengan dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung. Apabila Ketua Mahkamah Agung berhalangan, sumpah atau janji tersebut dipandu oleh Wakil Ketua Mahkamah Agung.³¹

Ketua, wakil ketua, dan/atau anggota BPK dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat dari keanggotaan BPK.³² Pemberhentian dengan hormat dilakukan melalui keputusan presiden atas usul BPK karena alasan sebagai berikut:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri atas permintaan sendiri yang diajukan kepada Ketua atau Wakil Ketua BPK;
- c. telah berusia 67 (enam puluh tujuh) tahun;
- d. telah berakhir masa jabatannya; atau
- e. sakit jasmani atau rohani secara terus-menerus atau berhalangan tetap yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter.³³

Ketua, wakil ketua, dan/atau anggota BPK diberhentikan tidak dengan hormat dari keanggotaannya atas usul BPK atau DPR karena:

- a. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- b. melanggar kode etik BPK;

³⁰ Pasal 14 UUBPK 2006.

³¹ Pasal 16 UUBPK 2006.

³² Pasal 17 UUBPK 2006.

³³ Pasal 18 UUBPK 2006.

- c. tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya selama 1 (satu) bulan berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- d. melanggar sumpah atau janji jabatan;
- e. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, UUBPK 2006; atau
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, huruf c, dan huruf e UUBPK 2006.³⁴

Ketua, wakil ketua, dan/atau anggota BPK diberhentikan sementara dari jabatannya oleh BPK melalui Rapat Pleno apabila ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Ketua, wakil ketua, dan/atau anggota BPK yang terbukti tidak melakukan tindak pidana yang dipersangkakan, berhak mendapatkan rehabilitasi dan diangkat kembali menjadi Ketua, wakil ketua, atau anggota BPK.³⁵ Pemberhentian tidak dengan dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Kode Etik BPK. Pemberhentian ketua, wakil ketua, dan/atau anggota BPK diresmikan dengan keputusan presiden atas usul BPK atau DPR.³⁶

Agar anggota BPK menjalankan fungsinya secara jujur dan baik, maka perundang-undangan melarang anggota BPK:

- 1) Memperlambat atau tidak melaporkan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang.
- 2) Menggunakan keterangan, bahan, data, informasi, atau dokumen lainnya yang diperolehnya pada waktu melaksanakan tugas yang melampaui batas kewenangannya kecuali untuk kepentingan penyidikan yang terkait dengan dugaan adanya tindak pidana.
- 3) Secara langsung maupun tidak langsung menjadi pemilik seluruh, sebagian, atau penjamin badan usaha yang melakukan usaha dengan tujuan untuk mendapatkan laba atau keuntungan atas beban keuangan negara.
- 4) Merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara, swasta nasional/asing; dan/atau
- 5) Menjadi anggota partai politik.³⁷

3. Tugas BPK

Pasal 23E ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, bahwa “*untuk memeriksa pe-*

³⁴ Pasal 19 UUBPK 2006.

³⁵ Pasal 20 UUBPK 2006.

³⁶ Pasal 20 UUBPK 2006.

³⁷ Ketentuan ini sebelumnya diatur dalam Pasal 11 UUBPK 1973, bahwa: (1) Anggota BPK tidak boleh, langsung maupun tidak langsung menjadi pemilik seluruh atau sebagian ataupun menjadi penjamin badan usaha yang berdasarkan perjanjian dengan tujuan untuk mendapat laba atau keuntungan dari negara; (2) Anggota BPK tidak boleh merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, jabatan dalam lingkungan pemerintahan negara, ataupun dalam lingkungan lembaga negara; (3) Anggota BPK tidak boleh berniaga dan/atau mempunyai kepentingan dalam usaha perniagaan pihak-pihak lain, baik langsung maupun tidak langsung; dan (4) Anggota BPK tidak boleh memiliki piutang atas beban keuangan negara, terkecuali surat-surat obligasi umum.

ngelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri." Selanjutnya ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 2 UUBPK 2006, bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka wewenang pemeriksaan keuangan oleh BPK meliputi: *Pertama*, pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara; dan *Kedua*, pemeriksaan atas tanggung jawab mengenai keuangan negara. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN 2003), menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya Pasal 2 UUKN 2003 menjelaskan, bahwa keuangan negara meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c. Penerimaan negara.
- d. Pengeluaran negara.
- e. Penerimaan daerah.
- f. Pengeluaran daerah.
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Hal ini berbeda dengan tugas dan wewenang BPK sebelum perubahan UUD 1945, bahwa BPK memiliki tugas dan wewenang antara lain:

- a) Memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR, DPD dan DPRD.
- b) Memeriksa semua pelaksanaan APBN.
- c) Memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara.³⁸

Tugas dan wewenang BPK disebutkan dalam UUBPK 2006 secara terpisah, yaitu pada BAB III bagian kesatu dan kedua. Tugas BPK menurut UUBPK 2006 tersebut masuk dalam bagian kesatu, isinya sebagai berikut.

³⁸ Pasal 2 UUBPK 1973.

Berdasarkan Pasal 6 UUBPK 2006, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Pelaksanaan pemeriksaan BPK tersebut dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. Dalam hal pemeriksaan tersebut dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum. Selanjutnya DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan tersebut sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga perwakilan.

Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya. Adapun penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk.

Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK, maka BPK juga menyerahkan hasil pemeriksaan tersebut secara tertulis kepada Presiden, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Kemudian tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK tersebut oleh presiden, gubernur, bupati/walikota diberitahukan secara tertulis kepada BPK.

Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Anggota BPK dilarang memperlambat atau tidak melaporkan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang. Laporan BPK tersebut akan dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BPK selanjutnya memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang bersangkutan, dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta pemerintah.

Kenyataan tersebut menjadikan tugas BPK memiliki posisi strategis karena menyangkut semua aspek yang berkaitan dengan sumber dan penggunaan anggaran dan

keuangan Negara. Menurut **Moh. Kusnardi** dan **Bintan R. Saragih**, setidaknya ada tiga jenis fungsi dan sekaligus sebagai tugas pokok dari BPK berkaitan dengan penggunaan anggaran dan keuangan negara, yaitu:

- (a) Fungsi *operatif*, yaitu melakukan pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara.
- (b) Fungsi *yudikatif*, yaitu melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendaharawan yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, menimbulkan kerugian besar bagi negara.
- (c) Fungsi *rekomendatif*, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah tentang pengurusan keuangan negara.³⁹

Meski demikian, menurut **Philipus M. Hadjon**, ada permasalahan krusial terkait tugas BPK, yaitu tugas yang begitu penting dari BPK tidak disertai dengan suatu kewenangan untuk bertindak dalam hal hasil pemeriksaan itu menunjukkan hal-hal yang kurang beres.⁴⁰ Yang dapat dilakukan BPK ialah melaporkan hasil pemeriksaan kepada DPR, dan dalam hal ada sangkaan tindak pidana atau perbuatan yang merugikan keuangan negara, maka BPK memberitahukan persoalan itu kepada pemerintah. Artinya, apa pun hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, penindak-lanjutannya tergantung kepada DPR dan tergantung juga kepada pemerintah sendiri. Sehingga tidak menutup kemungkinan ada hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, pada kenyataannya tidak ditindaklanjuti oleh DPR karena faktor politis. Dengan kenyataan tersebut perlu kiranya dirumuskan suatu mekanisme yang efektif agar hasil pemeriksaan oleh BPK tidak sia-sia.

4. Wewenang BPK

Pasal 6 UUBPK 2006, telah mengatur mengenai tugas BPK yang meliputi:

- a) Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan yang dilakukan oleh BPK terbatas pada pemerintah pusat, pemerintah daerah, Bank Indonesia, lembaga negara lainnya, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan semua lembaga lainnya yang mengelola keuangan negara.
- b) Pelaksanaan pemeriksaan BPK tersebut dilakukan atas dasar undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- c) Pemeriksaan yang dilakukan BPK mencakup pemeriksaan kinerja, keuangan, dan pemeriksaan dengan adanya maksud tertentu.
- d) Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK harus dibahas sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara yang berlaku.
- e) Hasil pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diserahkan kepada DPD, DPR, dan DPRD. Dan juga menyerahkan hasil pemeriksaan

³⁹ **Moh. Kusnardi** dan **Bintan R. Saragih**, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, h. 88.

⁴⁰ **Philipus M. Hadjon**, *Op. cit.*, h. 55.

secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota.

- f) Jika terbukti adanya tindakan pidana, maka BPK wajib melapor pada instansi yang berwenang paling lambat 1 bulan sejak diketahui adanya tindakan pidana tersebut.⁴¹

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara umum ruang lingkup sumber dan penggunaan anggaran dan keuangan Negara tugas pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah, Bank Indonesia, lembaga negara lainnya, BUMN, Badan Layanan Umum (BLU), BUMD, dan semua lembaga lainnya yang mengelola keuangan negara. Dengan begitu anggaran yang menjadi ruang lingkup pengawasan BPK tidak semata APBN tetapi juga APBD dan juga keuangan lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Sehubungan dengan penunaian tugasnya, BPK berwenang meminta keterangan yang wajib diberikan oleh setiap orang, badan/instansi pemerintah atau badan swasta, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berwenang antara lain:

- 1) Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan.
- 2) Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- 3) Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.
- 4) Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK.
- 5) Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan pemerintah pusat/pemerintah daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- 6) Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- 7) Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK.
- 8) Membina jabatan fungsional pemeriksa.
- 9) Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan.
- 10) Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern pemerintah

⁴¹ Pasal 6 UUBPK 2006.

pusat/pemerintah daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.⁴²

Dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK hanya digunakan untuk pemeriksaan.⁴³

Masih banyak tugas dan wewenang BPK yang lain berdasarkan UUBPK 2006 yang bersifat sangat perinci dan teliti. Selebihnya peraturan tersebut diatur sendiri oleh BPK demi kelancaran dan keefektifan kinerja dari BPK tersebut.

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditetapkan dengan keputusan BPK. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:

- a. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain.
- b. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK.
- c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*).⁴⁴

Kegiatan pemantauan dan hasil pemantauan tersebut diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Selain itu, BPK dapat memberikan beberapa hal terkait dengan wewenang dalam kegiatan pemantauan dan hasil pemantauan keuangan negara, antara lain:

- a. Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, pemerintah pusat/pemerintah daerah, lembaga negara lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya.
- b. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah; dan/atau

⁴² Pasal 9 ayat (1) UUBPK 2006. Ketentuan ini mengalami perubahan dari UUBPK sebelumnya. Menurut UUBPK 1973, bahwa BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, berwenang antara lain: *Pertama*, menentukan objek pemeriksaan, merencanakan serta melaksanakan pemeriksaan. Penentuan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun maupun menyajikan laporan juga menjadi wewenang dari BPK tersebut. *Kedua*, semua data, informasi, berkas dan semua hal yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara hanya bersifat sebagai alat untuk bahan pemeriksaan. *Ketiga*, BPK juga berwenang dalam memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, dan semua lembaga keuangan negara lain yang diperlukan untuk menunjang sifat pekerjaan BPK. *Keempat*, BPK berwenang memberi nasihat/pendapat berkaitan dengan pertimbangan penyelesaian masalah kerugian negara.

⁴³ Pasal 9 ayat (2) UUBPK 2006.

⁴⁴ Pasal 10 UUBPK 2006.

c. keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.⁴⁵

Menurut Pasal 12 UUBPK 2006, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang diatur dengan peraturan BPK. Sehubungan dengan Pasal 12 ini menurut **Jimly Asshiddiqie**, bahwa UUBPK 2006 secara tegas dan resmi memperkenalkan produk hukum baru bernama Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan, seperti halnya Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) ataupun Peraturan Mahkamah Agung (Perma) dan/atau peraturan lembaga negara lainnya. Dengan adanya kewenangan regulasi yang secara tegas didelegasikan oleh pembentuk undang-undang (*legislative delegation of rule making power*) kepada BPK, maka BPK dalam sistem ketatanegaraan sekarang dapat dikatakan memiliki kewenangan yang sangat besar dan luas, mencakup bidang pengaturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif), dan bahkan juga menjatuhkan sanksi (yudisial).⁴⁶

Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 10 ayat (1) UUBPK 2006 yang menentukan:

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

Selanjutnya dalam ayat (2) ditegaskan:

Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Berdasarkan ketentuan tersebut, artinya siapa yang bersalah dan bertanggung jawab, dan berapa kerugian keuangan negara yang wajib dipertanggungjawabkan, ditentukan dengan Keputusan BPK. Karakteristik keputusan ini mengandung norma konkret dan bersifat individual, yang sama dengan isi putusan pengadilan (vonis). Karena itu, pada hakikatnya lembaga BPK ini juga memiliki fungsi yang bersifat semi atau kuasi peradilan.⁴⁷

Selain fungsi yang bersifat semi atau kuasi peradilan, sebagaimana lembaga negara umumnya BPK juga memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif berupa "*beschikkingen van de administratieve*". Karena dari segi fungsi dan kewenangannya, BPK sekarang memiliki kewenangan yang bersifat campuran yang menjangkau semua fungsi kekuasaan negara, baik fungsi bidang legislatif (regulatif), bidang eksekutif, maupun bidang yudisial. Padahal, fungsi utama pengawasan terhadap keuangan negara yang menjadi objek pemeriksaan BPK sudah diperluas sedemikian rupa sehingga pemeriksaan keuangan oleh

⁴⁵ Pasal 11 UUBPK 2006.

⁴⁶ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok ..., Op. cit.*, h. 862.

⁴⁷ *Ibid.*, h. 863.

BPK memiliki arti yang sangat luas, baik dari substansial sektoral maupun struktural horizontal dan struktural vertikal sampai ke daerah-daerah. Akibatnya, format organisasi BPK ini mau tidak mau harus diperbaiki dan diperbesar sedemikian rupa, sehingga kapasitas kelembagaannya benar-benar dapat memenuhi panggilan tugasnya secara efektif.

Kewenangan pemeriksaan lain yang diberikan kepada BPK juga mencakup tiga jenis pemeriksaan sekaligus, yaitu: *Pertama*, pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. *Kedua*, pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.⁴⁸ *Ketiga*, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigasi.⁴⁹

Pelaksanaan pemeriksaan tersebut didasarkan pada standar pemeriksaan yang disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar pemeriksaan ini ditetapkan, BPK perlu mengonsultasikan dahulu dengan pihak pemerintah serta dengan organisasi profesi di bidang pemeriksaan. Bahkan, karena pemahaman terhadap keuangan negara juga cenderung diperluas pengertiannya sehingga mencakup segala kekayaan dan dana milik negara yang dikelola oleh badan-badan usaha, maka pemeriksaan keuangan BPK juga cenderung dipraktikkan secara luas.

5. Hubungan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Lembaga Negara Lain

Pasal 23G ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan, bahwa Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Ketentuan ini merupakan perubahan yang sangat mendasar dari kedudukan BPK yang selama ini hanya berkedudukan di ibukota negara.

a. Hubungan antara BPK RI dan MPR RI

Sejak dilakukan amendemen terhadap Undang Undang Dasar 1945 oleh MPR RI, BPK RI meningkatkan hubungan kerja dengan MPR RI, di antaranya melalui

⁴⁸ Pasal 23E UUD NRI 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok ..., Op. cit.*, h. 865.

Rapat Kerja antara Panitia *Ad Hoc* (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR RI dan BPK RI yang diselenggarakan pada tanggal 16 Februari 2000. Hubungan kerja dimaksud diselenggarakan terutama dalam rangka perumusan materi bab dan atau pasal-pasal tentang "Hal Keuangan", dan materi Bab dan atau pasal-pasal tentang "Badan Pemeriksa Keuangan" yang akan dimuat dalam "Amendemen Undang Undang Dasar 1945."

Hasil konsultasi antara PAH-I BP MPR RI dan BPK RI pada bulan Februari 2000, adalah kesepakatan antara PAH-I BP MPR RI dan BPK RI untuk mengusulkan kepada Sidang Paripurna MPR RI dua pasal baru mengenai BPK RI dalam Undang Undang Dasar 1945 yang diamendemen.

- 1) Pasal pertama; mengukuhkan kedudukan BPK RI sebagai satu-satunya lembaga pengawas dan pemeriksa keuangan negara, dan sekaligus menentukan bahwa BPK RI berkedudukan baik di ibukota negara maupun di ibukota provinsi.
- 2) Pasal kedua; mengatur kembali pemilihan anggota dan pimpinan BPK-RI.

Sebagai tindak lanjut hasil rapat kerja antara PAH-I BP MPR RI dan BPK RI pada tanggal 16 Februari 2000, yang membahas Amendemen UUD 1945, BPK RI menyampaikan usulan materi satu pasal yang terdiri atas 3 ayat Bab IX tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan Amendemen Undang-Undang Dasar 1945.

Kepada Ketua PAH-I BP MPR RI dengan Surat BPK-RI Nomor: 26/S/I/4/2000 tanggal 3 April 2000. Materi pasal dimaksud beserta dasar pemikirannya sebagai berikut ini.

Pasal 24 ayat (1)

Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab pemerintah tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Pasal 24 ayat (2)

Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, DPR dan lembaga tinggi negara lain (independen); Badan itu bukanlah pula Badan yang berdiri di atas pemerintah.

Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan yang berkedudukan di setiap ibukota provinsi.

Pasal 24 ayat (3)

Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan oleh MPR-RI pada tanggal 9 November 2001, memuat pengaturan tentang BPK RI dalam satu bab, yaitu "Bab VIIIA" yang terdiri dari tiga pasal, yaitu:

Pasal 23E

- 1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- 2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rak-

yat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

- 3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F

- 1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- 2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23G

- 1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

b. Hubungan antara BPK RI dan DPR RI/DPRD

● **Hubungan dengan DPR RI**

Hubungan antara BPK RI dengan DPR RI terjadi karena kewajiban BPK RI memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR RI sebagai bahan pelaksanaan tugasnya mengawasi penyelenggaraan pemerintahan termasuk pengelolaan keuangan negara. Untuk mengatur tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK RI telah disusun Kesepakatan Bersama antara Pimpinan BPK RI dan DPR RI tanggal 25 Januari 1977 yang dikukuhkan kembali dengan Ketetapan MPR RI No. III/TAP/MPR/1978 Pasal 10 ayat (3) mengatur mengenai: pemberitahuan hasil pemeriksaan BPK RI, penyampaian Buku HAPSEM BPK RI kepada DPR RI, dan pertemuan-pertemuan lain dalam hal diperlukan bahan-bahan atau penjelasan khusus tentang suatu masalah yang menyangkut keuangan negara dan yang menjadi kewenangan BPK RI.

● **Hubungan dengan DPRD**

Pasal 23E ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa hasil pemeriksaan BPK RI antara lain diserahkan kepada DPRD. Hubungan antara BPK RI dan DPRD sebenarnya merupakan hubungan tiga pihak, yakni: (1) kepala daerah sebagai pihak yang wajib menyusun laporan keuangan; (2) BPK RI sebagai pihak yang wajib melakukan audit (*mandatory audit*), dan (3) DPRD sebagai pihak yang akan menggunakan laporan keuangan. Hubungan dimaksud merupakan hubungan saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan ataupun ditiadakan, dalam hubungan ini BPK RI memegang peranan sentral karena berada di tengah.

c. Hubungan antara BPK RI dan Pemerintah

Hubungan kerja antara BPK RI dan pemerintah merupakan hubungan antara pemeriksa independen dan audit yang berkaitan dengan tugas konstitusional BPK

RI, yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara. Di samping itu, BPK RI juga menyelenggarakan fungsi yang terkait dengan kewenangan pemerintah, yaitu memberikan rekomendasi terhadap proses tuntutan perbendaharaan (TP) dan memberikan pertimbangan atas penyelesaian tuntutan ganti rugi (TGR) yang dilaksanakan oleh pemerintah.

● Hubungan BPK RI dengan Kejaksaan Agung

Dalam rangka mendukung optimalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing lembaga secara seimbang dan proporsional dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, maka BPK RI memandang perlu untuk mengadakan suatu bentuk kerja sama dengan Kejaksaan Agung dengan tujuan agar dapat dicapai suatu koordinasi kerja yang baik dalam melakukan tindakan hukum atas temuan-temuan pemeriksaan BPK RI atas pengelolaan keuangan negara yang diduga terdapat sangkaan tindak pidana korupsi, untuk dapat diproses secara cepat, tepat dan tuntas dengan menggunakan instrumen pidana atau perdata. Kerja sama tersebut dituangkan dalam suatu Kesepakatan Bersama Ketua BPK RI dengan Jaksa Agung RI tanggal 19 Juni 2000. Berdasarkan Kesepakatan Bersama tersebut dan sebagai wujud dari pelaksanaan ketentuan Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1973, BPK RI dalam kurun waktu 1998-Maret 2004 telah menyampaikan 12 hasil pemeriksaan yang berindikasikan tindak pidana korupsi kepada Kejaksaan Agung untuk segera dapat dilakukan langkah-langkah yuridis.

● Hubungan BPK RI dengan Kepolisian

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1973 berikut penjelasannya, BPK RI juga melakukan hubungan kerja dengan pihak kepolisian, terutama dalam upaya untuk memproses lebih lanjut temuan pemeriksaan BPK RI yang berindikasikan tindak pidana korupsi (TPK).

d. Hubungan BPK RI dengan Mahkamah Agung

BPK RI melakukan hubungan kerja dengan Mahkamah Agung (MA), terutama berkaitan dengan permohonan pertimbangan hukum atas hasil-hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK RI.

e. Hubungan antara BPK RI dan Komisi Pemberantasan Korupsi

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, bertugas antara lain memonitor para penyelenggara pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas tersebut, KPK berkewajiban menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya antara lain kepada BPK RI.

f. Hubungan antara BPK dengan DPR dan DPD

Hubungan antara BPK dengan DPR dan DPD terkait dengan dua permasalahan pokok. *Pertama*, laporan hasil pemeriksaan BPK. BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara dan hasil pemeriksaan tersebut diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD. Dan selanjutnya DPR, DPD, dan DPRD tersebut menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK.⁵⁰ Dengan pengaturan BPK dalam UUD, terdapat perkembangan yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara struktural dan perluasan jangkauan tugas pemeriksaan secara fungsional. Karena saat ini pemeriksaan BPK juga terhadap pelaksanaan APBN di daerah-daerah dan harus menyerahkan hasilnya itu selain pada DPR juga pada DPD dan DPRD.

Kedua, selain dalam kerangka pemeriksaan APBN, hubungan BPK dengan DPR dan DPD adalah dalam hal proses pemilihan anggota BPK. Menurut Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945 menetapkan, bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh **Dewan Perwakilan Rakyat** dengan memperhatikan pertimbangan **Dewan Perwakilan Daerah** dan diresmikan oleh presiden.

C. KETERKAITAN TUGAS, FUNGSI, DAN KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DENGAN TIGA UNDANG-UNDANG BIDANG KEUANGAN NEGARA

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) memiliki tugas dan fungsi diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu dalam menjalankan tugas dan fungsinya tersebut BPK sangat terkait dengan tiga undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu: *Pertama*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN 2003); *Kedua*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN 2004); dan *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UUPPTJKN 2004).

Analisis berikut memaparkan keterkaitan BPK dengan ketiga undang-undang di bidang keuangan negara tersebut.

1. BPK dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud

⁵⁰ Pasal 23E ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945, menyatakan “*Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Dan hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.*”

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, pada tanggal 5 April 2003 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 ini menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara.

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁵¹

Keuangan negara tersebut meliputi: (1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; (2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; (3) penerimaan negara; (4) pengeluaran negara; (5) penerimaan daerah; (6) pengeluaran daerah; (7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; (8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; maupun (9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.⁵²

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan.⁵³ Dari sisi objek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut mulai dari perumusan ke-

⁵¹ Pasal 1 angka 1 UUKN 2003.

⁵² Pasal 2 UUKN 2003.

⁵³ **Habsul Nurhadi**, 2009, "*Badan Pemeriksa Keuangan, dan Keterkaitannya dengan Tiga Undang-Undang Bidang Keuangan Negara*", Makalah persyaratan sebagai Bakal Calon Anggota Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia-Pengganti Antar Waktu Periode 2009-2014, dalam http://www.kompasiana.com/habsulnurhadi/badan-pemeriksa-keuangan-dan-keterkaitannya-dengan-tiga-undang-undang-bidang-keuangan-negara_551f8ea9a33311253bb66173, diakses 2 Januari 2017.

bijakan dan pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN. Begitu pula semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.⁵⁴

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- 1) Akuntabilitas berorientasi pada hasil.
- 2) Profesionalitas.
- 3) Proporsionalitas.
- 4) Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara.
- 5) Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan dianutnya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang keuangan negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus.

⁵⁴ Pasal 9 UUKN 2003.

Untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut selanjutnya: (1) dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, (2) dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, dan (3) diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Akan tetapi, kekuasaan tersebut tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang akan diatur dengan undang-undang.⁵⁵

Subbidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas: (1) menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro; (2) menyusun rancangan APBN dan rancangan perubahan APBN; (3) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran; (4) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan; (5) melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang; (6) melaksanakan fungsi bendahara umum negara; (7) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN; dan (8) melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasar-

⁵⁵ Pasal 6 UUKN 2003.

kan ketentuan undang-undang.⁵⁶

Menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya mempunyai tugas sebagai berikut: (1) menyusun rancangan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; (2) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran; (3) melaksanakan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; (4) melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke kas negara; (5) mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; (6) mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; (7) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, dan (8) melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.⁵⁷

Sementara itu, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD, ataupun dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.⁵⁸

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas: (1) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD; (2) menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD; (3) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah; (4) melaksanakan fungsi bendahara umum daerah; dan (5) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.⁵⁹

Adapun kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut: (1) menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya; (2) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran; (3) melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya; (4) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak; (5) mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya; (6) mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya; dan (7) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.⁶⁰

APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang. APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Adapun belanja negara digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan-

⁵⁶ Pasal 8 UUKN 2003.

⁵⁷ Pasal 9 UUKN 2003.

⁵⁸ Pasal 10 ayat (1) UUKN 2003.

⁵⁹ Pasal 10 ayat (2) UUKN 2003.

⁶⁰ Pasal 10 ayat (3) UUKN 2003.

an antara pemerintah pusat dan daerah.⁶¹

APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Penyusunan Rancangan APBN tersebut berpedoman kepada rencana kerja pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam undang-undang tentang APBN. Akan tetapi, dalam hal anggaran diperkirakan surplus, pemerintah pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat.⁶²

Pemerintah pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Pemerintah pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh pemerintah pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, pemerintah pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran tersebut disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, yang disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.

Rencana kerja dan anggaran tersebut disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

Pemerintah pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya. Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya diwujudkan lebih lanjut dengan keputusan presiden.

Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan undang-undang tersebut, pemerintah pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Sementara dalam hal keuangan daerah, APBD merupakan wujud pengelolaan

⁶¹ Pasal 11 UUKN 2003.

⁶² Pasal 12 UUKN 2003.

keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan rancangan APBD itu berpedoman kepada rencana kerja pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.

Pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan. DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Sementara itu, dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya. Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran tersebut disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Rencana kerja dan anggaran tersebut disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.

Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun berikutnya.

Pemerintah daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan gubernur/bupati/walikota.

APBD yang disetujui oleh DPRD terinci hingga unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui rancangan peraturan daerah tersebut, untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Pemerintah Pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Selain itu, pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah daerah atau sebaliknya, yang dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Begitu pula pemerintah daerah dapat memberikan pinjaman kepada/menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD.

Setelah APBN dilaksanakan, maka Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Begitu pun setelah APBD dilaksanakan, maka gubernur/bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, yang disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Adapun ketentuan mengenai pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diatur dalam undang-undang tersendiri.

Salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/peraturan daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Adapun pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Sebagai konsekuensinya, dalam undang-undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, serta pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/peraturan daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya undang-undang tentang APBN/peraturan daerah tentang APBD yang bersangkutan.

Selain itu, perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barangsiapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggung jawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

Berdasarkan Pasal 35 ayat (2) UUKN 2003, bahwa *“Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.*

Sebagai institusi yang diberikan laporan, maka secara otomatis BPK harus melakukan telaah dan verifikasi terhadap laporan sebagaimana dimaksud. Kewajiban melakukan telaah dan verifikasi terhadap laporan BPK tersebut, merupakan salah satu bentuk tugas dan fungsi dari BPK selaku lembaga auditor eksternal.

2. BPK dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara. Berhubung Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (*Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53), tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, maka telah dibentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang perbendaharaan negara ini ditetapkan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi. Asas kesatuan menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisasi mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah.

Oleh karena itu, Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.

Sesuai dengan prinsip tersebut, Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggung

gung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian negara/lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya tecermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan.

Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

Di lain pihak, Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai kuasa bendahara umum negara bukanlah sekadar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.

Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh kementerian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordonnateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut, yang merupakan salah satu kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, telah mengalami “deformasi” sehingga menjadi kurang efektif untuk mencegah dan/atau meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Oleh karena itu, penerapan pola pemisahan tersebut harus dilakukan secara konsisten.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang selama ini

lebih banyak dilaksanakan di dunia usaha dalam pengelolaan keuangan pemerintah, tidaklah dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik.

Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*).

Namun pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparaturnya pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

Dalam rangka pengelolaan uang negara/daerah, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara/daerah. Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan mengelola dan menggunakan barang milik negara/daerah.

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Sehubungan dengan itu, perlu ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar:

- (1) Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi.
- (2) Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), neraca, dan laporan arus kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan.
- (3) Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah.

- (4) Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.
- (5) Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (6) Laporan keuangan pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu kepada manual Statistik Keuangan Pemerintah (*Government Finance Statistics/GFS*) sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan dan analisis perbandingan antarnegara (*cross country studies*), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan pemerintah.

Pada saat ini laporan keuangan pemerintah dirasakan masih kurang transparan dan akuntabel, karena belum sepenuhnya disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang sejalan dengan standar akuntansi sektor publik yang diterima secara internasional. Standar akuntansi pemerintahan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjadi acuan bagi pemerintah pusat dan seluruh pemerintah daerah di dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan.

Standar akuntansi pemerintahan ditetapkan dalam suatu peraturan pemerintah dan disusun oleh suatu Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang independen yang terdiri dari para profesional. Agar komite dimaksud terjamin independensinya, komite harus dibentuk dengan suatu keputusan Presiden dan harus bekerja berdasarkan suatu *due process*. Selain itu, usul standar yang disusun oleh komite perlu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Bahan pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan. Hasil penyempurnaan tersebut diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, dan selanjutnya usul standar yang telah disempurnakan tersebut diajukan oleh Menteri Keuangan untuk ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Agar informasi yang disampaikan dalam laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas, perlu diselenggarakan Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat (SAPP) yang terdiri dari Sistem Akuntansi Pusat (SAP) yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga.

Selain itu, perlu pula diatur agar laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah dapat disampaikan tepat waktu kepada DPR/DPRD. Mengingat bahwa laporan keuangan pemerintah terlebih dahulu harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD, BPK memegang peran yang sangat penting dalam upaya percepatan penyampaian laporan keuangan pemerintah tersebut kepada DPR/DPRD. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

yang menetapkan bahwa audit atas Laporan Keuangan Pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari pemerintah. Selama ini, menurut Pasal 70 ICW, BPK diberikan batas waktu empat bulan untuk menyelesaikan tugas tersebut.

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut, negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

Sehubungan dengan itu, setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif dan/atau pidana.

3. BPK dalam Kaitannya dengan Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Agar BPK dapat mewujudkan fungsinya secara efektif, dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ini diatur hal-hal pokok yang berkaitan dengan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang meliputi:

1. Pengertian pemeriksaan dan pemeriksa.
2. Lingkup pemeriksaan.
3. Standar pemeriksaan.
4. Kebebasan dan kemandirian dalam pelaksanaan pemeriksaan.
5. Akses pemeriksa terhadap informasi.
6. Kewenangan untuk mengevaluasi pengendalian intern.

7. Hasil pemeriksaan dan tindak lanjut.
8. Pengenaan ganti kerugian negara.
9. Sanksi pidana.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Sehubungan dengan itu, kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan tiga jenis pemeriksaan, yakni:

1. Pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
2. Pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.

3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pelaksanaan pemeriksaan tersebut didasarkan pada suatu standar pemeriksaan, yang disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar tersebut ditetapkan, BPK perlu mengonsultasikannya dengan pihak pemerintah serta dengan organisasi profesi di bidang pemeriksaan.

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan objek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang objeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.

Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak. Sementara itu,

kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Selain itu, kemandirian BPK dalam pemeriksaan keuangan negara mencakup ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, dan sarana pendukung lainnya yang memadai.

BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK.

BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 16 ayat (1) dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, maka dinyatakan bahwa opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria: (i) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan; (ii) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*); (iii) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; dan (iv) efektivitas sistem pengendalian intern.

Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni: (i) opini wajar tanpa pengecualian/WTP (*unqualified opinion*); (ii) opini wajar dengan pengecualian/WDP (*qualified opinion*); (iii) opini tidak wajar/OTW (*adversed opinion*); dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan. Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait.

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (*audited financial statements*) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan dimaksud disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan

kepada DPR/DPD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, undang-undang ini mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BPK diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dilakukan selama 1 (satu) semester. Ikhtisar dimaksud disampaikan kepada DPR/DPD/DPD sesuai dengan kewenangannya, dan kepada Presiden serta gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan.

Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, undang-undang ini menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs *web* BPK.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 ini mengamanatkan pemerintah untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK. Sehubungan dengan itu, BPK perlu memantau dan menginformasikan hasil pemantauan atas tindak lanjut tersebut kepada DPR/DPD/DPD.

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 ini mengatur lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Bendahara tersebut dapat mengajukan keberatan terhadap putusan BPK. Pengaturan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah ini ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.

Bab 13

KEKUASAAN KEHAKIMAN

A. KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG BEBAS DAN MANDIRI

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak mana pun dan dalam bentuk apa pun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman kecuali terhadap hukum dan keadilan. Upaya kearah tersebut dilakukan dengan cara: (1) mengadakan penataan ulang lembaga yudikatif; (2) peningkatan kualifikasi hakim; dan (3) penataan ulang perundang-undangan yang berlaku.¹

Sebelum perubahan, bab tentang Kekuasaan Kehakiman terdiri atas dua pasal, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25. Setelah diubah, bab tentang Kekuasaan Kehakiman menjadi lima pasal sehingga lebih perinci dan lebih lengkap, yaitu Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25.

Pada Perubahan Ketiga (tahun 2001) diputus Pasal 24 (kecuali ayat (3)), Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C. Pasal 24 ayat (3) diputus pada Perubahan Keempat (tahun 2002), sedangkan Pasal 25 tetap, tidak diubah.

Perubahan itu melahirkan dua lembaga baru dalam kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Secara umum, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu perwujudan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan Indonesia adalah negara hukum.

¹ **Titik Triwulan Tutik**, 2006, "Kedudukan dan Fungsi Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", artikel dalam *Majalah Hukum Yuridika*, Vol. 21, No. 4, Juli 2006, h. 358.

1. Kedudukan Kekuasaan Kehakiman

Pasal 24 UUD NRI 1945 ayat (1) berbunyi, “*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Menurut **Muchsin**, bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka sering dipadankan dengan istilah dalam bahasa Inggris “*independence of the judiciary*”.² Sementara dalam beberapa tulisan sering juga digunakan istilah-istilah yang berkaitan dengan “Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka”, seperti: “Kemerdekaan Badan Peradilan”, “Kemandirian Lembaga Yudikatif”, “Independensi Kekuasaan Kehakiman”, “Independensi Badan Peradilan”, “Independensi Hakim.”³

Shimon Shetreet dalam *Judicial Independence: New Conceptual Dimentions and Contemporary Challanges* membagi *independensi of the juciary* menjadi empat, yaitu: (1) *substantive independency*, yaitu independensi dalam memutus perkara; (2) *personal independence*, yaitu adanya jaminan masa kerja dan jabatan (*term of office and tenure*); (3) *internal independence*, yaitu independensi dari atasan dan rekan kerja; dan (4) *collective independence*, yaitu adanya partisipasi pengadilan dalam administrasi pengadilan.⁴

Menurut **Philipus M. Hadjon**, kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan ciri khas dari negara dengan predikat “negara hukum”.⁵ Hal yang sama dikemukakan oleh **Ismail Suny**, bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dalam merupakan salah satu pilar bagi negara yang berdasarkan sistem demokrasi dan negara hukum.⁶ Selanjutnya **P.N. Bhagwati** mengatakan:

There are a few institutions which are vital to the maintenance of democracy and the rule of law. They constitute the life breath of the democratic way of life and the supremacy of law. Drain a way this life breath, and democracy will perish, the rule of law will end ... The judiciary is one such institution on which rests the noble edifice of democracy and the rule of law. It is to the judiciary that is entrusted the task of keeping every organ of the state within the limits of power conferred upon it by the Constitutions and the laws and, thereby, making the rule of law meaningful and effective. Most countries have a written constitution which provides the structure allocating and regulating power relations amongst the different organs of the state. The constitution confers power on the various organs of the State and also lays down the limits within which such power be exercised.⁷

Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka menghendaki agar hakim terbebas

² **Muchsin**, 2004, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka & Kebijakan Asasi*, Depok: Penerbit STIH “IBLAM”, h. 16-19.

³ **J. Djohansyah**, 2008, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Kesaint Blanc, h. 16.

⁴ **Shimon Shetreet**, 1985, “Judicial Independence: New Conceptual Dimentions and Contemporary Challanges”, dalam **Shimon Shetreet**, and **J. Deschenes** (eds), *Judicial Independence*, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishe, h. 165.

⁵ **Philipus M. Hadjon**, 1986, *Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, h. 58.

⁶ **Ismail Suny**, 1982, *Mencari Keadilan: Sebuah Otobiografi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 262.

⁷ **P.N. Bhagwati**, “Independence of the Judiciary in a Democracy”, <http://www.ahrchk.net/hrsolid/mainfile.php/1997vo107no02/275/>, diakses 21 Desember 2008.

dari campur tangan, tekanan atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain, teman sejawat, atasan, serta pihak-pihak lain di luar peradilan, sehingga hakim dalam memutus perkara hanya demi kadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.⁸ Dalam pandangan **Artidjo Alkostar**, tidak ada bangsa yang beradab tanpa adanya pengadilan yang merdeka dan bermartabat. Fungsi pengadilan merupakan salah satu tiang tegaknya negara yang berdaulat. Salah satu elemen pengadilan adalah menyangkut faktor adanya pengadilan yang merdeka.⁹

Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak tidak hanya diartikan bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, tetapi juga bebas dari gangguan dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu, kekuasaan kehakiman merupakan instrumen penting untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan yang merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam demokrasi. Proporsi tersebut didukung oleh pernyataan berikut:

... Independency judiciary is a fundamental requirement for democracy. Within this understanding is the notion that judicial independence must first exist in relation to the executive and in relation to the parties. It must also involve independence in relation to the legislative power, as well as in relation to political, economic, or social pressure groups.¹⁰

Dengan demikian, apabila kekuasaan kehakiman dalam suatu negara telah terkooptasi di luarnya atau telah memihak pada pihak-pihak tertentu, maka dapat dipastikan negara tersebut tidak demokratis. Dalam konteks ini harus dibedakan antara apa yang disebut dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman (*judicial independence*) dan ketidakberpihakan para hakim (*impartiality of judges*). Kemerdekaan kekuasaan kehakiman merujuk pada kemerdekaannya dari campur tangan pemegang kekuasaan lain dalam persoalan-persoalan kehakiman. Adapun ketidakberpihakan para hakim berkaitan dengan kemampuan seorang hakim dalam memutus suatu perkara tanpa adanya keberpihakan terhadap perorangan dan melawan orang lain. Berkaitan dengan hal ini, **Adel Omar Sherif** mengatakan:

The court first made clear the distinction between judicial independence and the impartiality of judges. Judicial independence, the Court state, refers to freedom from interference in judicial affairs by other powers, whereas judicial impartiality pertains to the judge's own ability to adjudicate a case without any personal bias against any of the parties.¹¹

Oleh sebab itu, kekuasaan kehakiman yang independen dipahami sebagai tidak adanya pengaruh yang datang dari pihak ketiga atau lembaga lain di luar kekuasaan kehakiman dalam proses peradilan di mana putusan hakim lahir hanya atas dasar

⁸ Bandingkan dengan **Mahkamah Agung RI**, 2003, *Cetak Biru Mahkamah Agung RI*, Jakarta Mahkamah Agung RI, h 7.

⁹ **Artidjo Alkostar**, 2005, *Membangun Pengadilan Berarti Membangun Peradaban Bangsa*, dalam Majalah Hukum **Varia Peradilan**, Tahun XX. No. 238, Jakarta.

¹⁰ **P.N. Bhagwati**, *Loc. cit.*

¹¹ *Ibid.*

korelasi fakta-fakta yang muncul dalam persidangan dan keterkaitannya dengan hukum yang berlaku.

Yang menjadi pertanyaan adalah apakah dengan demikian kekuasaan kehakiman yang merdeka itu bersifat mutlak? Dalam suatu penelitian yang diselenggarakan Komisi Hukum Nasional pada tahun 2008, menyatakan bahwa dalam kekuasaan kehakiman setidaknya terdapat dua rezim konsep yang sekilas mungkin dapat dipahami sebagai kontradiktif antara satu dengan lainnya, yakni konsep kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak memihak (*independence and impartial judiciary*) di satu sisi dan konsep akuntabilitas publik (*public accountability*) di sisi lain.¹²

Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak memihak atau independensi kekuasaan kehakiman adalah sesuatu yang mutlak harus ada, karena merupakan prasyarat bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Konsep independensi kekuasaan kehakiman ini mengharamkan adanya tekanan, pengaruh, dan campur tangan dari siapa pun.

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, prinsip independensi peradilan melekat sangat dalam dan harus tecermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi peradilan yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi, dari pelbagai pengaruh yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat memengaruhi secara langsung berupa bujuk rayu, tekanan, paksaan, ancaman, atau tindakan balasan karena kepentingan politik atau ekonomi tertentu dari pemerintah atau kekuatan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan tertentu, dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya. Kemerdekaan hakim sangat berkaitan erat dengan sikap tidak berpihak atau sikap imparisial hakim, baik dalam pemeriksaan maupun dalam pengambilan keputusan. Hakim yang tidak independen tidak dapat diharapkan bersikap netral atau imparisial dalam menjalankan tugasnya. Demikian pula lembaga peradilan yang tergantung pada organ lain dalam bidang tertentu dan tidak mampu mengatur dirinya secara mandiri juga akan menyebabkan sikap yang tidak netral dalam menjalankan tugasnya. Kemerdekaan tersebut juga memiliki aspek yang berbeda. Kemerdekaan fungsional, mengandung larangan bagi cabang kekuasaan yang lain untuk mengadakan intervensi terhadap hakim dalam melaksanakan tugas justisialnya.

Masih menurut putusan Mahkamah Konstitusi, kemerdekaan tersebut tidak pernah diartikan mengandung sifat yang mutlak, karena dibatasi oleh hukum dan keadilan. Kemerdekaan hakim tersebut bukan merupakan *privilege* atau hak istimewa hakim, melainkan merupakan hak yang melekat (*indispensable right* atau *inherent right*) pada hakim dalam rangka menjamin pemenuhan hak asasi dari warga negara

¹² A. Ahsin Thohari, "Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 7, No. 1, Maret 2010, h. 67.

untuk memperoleh peradilan yang bebas dan tidak berpihak (*fair trial*). Independensi peradilan yang disinggung tersebut adalah independensi peradilan dalam segala ranahnya, baik independensi konstitusional, independensi personal, independensi peraturan yang mengaturnya, dan independensi substantif.

Kemerdekaan kehakiman yang demikian harus dimaknai tetap dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum dan dalam rangka menerapkan hukum secara adil (*fair*).¹³ Dalam pandangan **John Ferejohn**, independensi peradilan adalah suatu konsep yang relatif, bukan absolut. Selengkapnya, **Ferejohn** menyatakan:

"One definitional problem is that judicial independence is a relative, not an absolute, concept. The following definition of 'dependency' highlights the relative nature of judicial independence: in [a] person or institution [is] ... dependent ... [if] unable to do its job without relying on some other institution or group"¹⁴ (Satu definisi bahwa independensi peradilan adalah relatif, tidak absolut, konseptual. Berdasarkan definisi tersebut, maka independensi bersifat relatif di mana seseorang atau institusi dikatakan dependen jika dalam bekerja tidak bergantung dari institusi atau kelompok lain).

Berdasarkan pendapat tersebut, independensi peradilan adalah keadaan di mana peradilan dapat atau sanggup menjalankan tugasnya tanpa memiliki ketergantungan pada pihak lain. Relativitas konsep independensi peradilan ini akhirnya memang selalu memicu perdebatan yang pada akhirnya diterjemahkan secara berbeda-beda di setiap negara.

Independensi peradilan dalam perkembangannya harus bersanding dengan konsep lain yang harus berdampingan secara harmonis dengannya, yakni akuntabilitas publik (*public accountability*). *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* dalam angka 33 menyatakan sebagai berikut:

It should be recognised that judicial independence does not render the judges free from public accountability, however, the press and other institutions should be aware of the potential conflict between judicial independence and excessive pressure on judges. (Harus diakui bahwa independensi peradilan tidak dengan sendirinya membebaskan hakim dari akuntabilitas publik, meski demikian tekanan dan intervensi lembaga lain berpotensi melahirkan konflik antara independensi peradilan dan tekanan terhadap hakim).¹⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka independensi kekuasaan kehakiman atau peradilan itu memang tidak boleh diartikan secara absolut. Salah satu rumusan pen-

¹³ **Titik Triwulan Tutik**, 2012b, "Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut Undang-Undang Dasar RI 1945," artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 2, Mei 2012, h. 300.

¹⁴ **John Ferejohn**, "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence," 72 *Southern California Law Review* 353 (1999) sebagaimana dikutip The Asia Foundation, Oktober 2003, *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*, Asian Development Bank Judicial Independence Project, RETA No. 5987, submitted by The Asia Foundation, h. 2.

¹⁵ **International Bar Association**, 22nd October 1982, *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, The Jerusalem Approved Standards of the 19th IBA Biennial Conference held on Friday dalam **A. Ahsin Thohari**, 2004, "Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1, Juli 2004, h. 161.

ting konferensi *International Commission of Jurist* menggarisbawahi bahwa “*Independence does not mean that the judge is entitled to act in an arbitrary manner*”. Oleh karena itu, sejak awal munculnya gagasan mengubah UUD NRI Tahun 1945 telah muncul kesadaran bahwa sebagai pengimbang independensi dan untuk menjaga kewibawaan kekuasaan kehakiman, perlu diadakan pengawasan eksternal yang efektif di bidang etika kehakiman seperti beberapa negara, yaitu dengan dibentuknya Komisi Yudisial.¹⁶

Menurut **Paulus E. Lotulung**, batasan atau rambu-rambu yang harus diingat dan diperhatikan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturan-aturan hukum itu sendiri.¹⁷ Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun substansial atau materiel merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah “*subordinated*” pada hukum dan tidak dapat bertindak “*contra legem*”. Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, di mana keduanya pada dasarnya merupakan dua sisi koin mata uang yang sama. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. Dengan perkataan lain dapat dipahami bahwa dalam konteks kebebasan hakim haruslah diimbangi dengan pasangannya, yaitu akuntabilitas peradilan (*judicial accountability*).¹⁸

Konsekuensi lebih lanjut dari adanya akuntabilitas adalah adanya pengawasan atau kontrol terhadap kinerja badan-badan peradilan baik mengenai jalannya peradilan maupun termasuk perilaku para aparatnya, agar kemandirian dan kebebasan kekuasaan kehakiman tidak disalahgunakan sehingga dikawatirkan dapat menjadi “tirani kekuasaan kehakiman”. Banyak bentuk dan mekanisme pengawasan yang dapat dipikirkan dan dilaksanakan, dan salah satu bentuknya adalah kontrol atau pengawasan melalui media massa. Dengan demikian, aspek akuntabilitas, integritas, transparansi, maupun aspek pengawasan merupakan empat rambu-rambu yang menjadi pelengkap dari diakuinya kebebasan dan independensi kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, kebebasan hakim yang merupakan personifikasi dari kemandirian kekuasaan kehakiman, tidaklah berada dalam ruang hampa tetapi dibatasi

¹⁶ **Jimly Asshiddiqie**, 2004, “Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden”, artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Vol. 27 No. 51, h. 12. Lihat juga **Saldi Isra**, 2007, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006: Isi, Implikasi dan Masa Depan Komisi Yudisial”, artikel dalam *Jurnal Ilmiah Hukum Legality* Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Vol. 15, No. 1, h. 40.

¹⁷ **Paulus Effendie Lotulung**, 2003, “Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum”, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, dengan tema “Penegakan hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan”, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 -18 Juli 2003, hlm. 7.

¹⁸ Bentuk pertanggungjawaban tersebut adalah pertanggungjawaban kepada diri sendiri (nurani), negara, masyarakat dan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Lihat **Nurhasan**, 2008, “Sistem Politik Peradilan Indonesia, Hakim dan Komisi Yudisial dalam Mewujudkan Penegakan Hukum yang Efektif dan Efisien”, artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi* Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Vol. 9, No. 3, Tahun 2008, h. 251.

oleh rambu-rambu akuntabilitas, integritas moral dan etika, transparansi, dan pengawasan. Dalam hubungan dengan tugas hakim, independensi hakim masih harus dilengkapi lagi dengan sikap imparzialità dan profesionalisme dalam bidangnya. Oleh karena itu, sekali lagi, kebebasan hakim sebagai penegak hukum harus dikaitkan dengan akuntabilitas, integritas moral dan etika, transparansi, pengawasan, profesionalisme, dan imparzialità.¹⁹

Erhard Blankenburg mengatakan, bahwa independensi peradilan dapat diuji melalui dua hal, yaitu ketidakberpihakan (*impartiality*) dan keterputusan relasi dengan para aktor politik (*political insularity*).²⁰ Imparsialitas terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta di persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak yang berperkara. Imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (*collegial*) dengan pihak yang berperkara, karenanya, hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika ia melihat ada potensi imparzialità²¹ (ini juga menjadi argumentasi lain bahwa hakim tidak boleh menyimpangi asas *nemo judex idoneus in propria causa*). Sementara itu, pemutusan relasi dengan dunia politik penting bagi seorang hakim agar ia tidak menjadi alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik.²²

Ketidakberpihakan (*impartiality*) kekuasaan kehakiman tidak hanya ketiadaan bias atau kecurigaan tertentu terhadap hakim, melainkan juga berlaku bagi hal-hal yang berkaitan dengan pertimbangan-pertimbangan lain seperti pandangan politik dan agama yang dianut oleh hakim. Oleh karena itu, berkaitan dengan hal ini, **J.A.G Griffith** mengatakan:

Impartiality means not merely absence of personal bias or prejudice in the judge, but also the exclusion of relevant considerations, such as his political or religious views. Individual litigants expect to be heard fairly and fully and to receive justice. Essentially, this view rests on an assumption of judicial neutrality.

Menurut **Paulus E. Lotulung**, bahwa masalah kekuasaan kehakiman yang merdeka (*independency judiciary*) tidak dapat dipisahkan dari dua kondisi, yaitu: independensi institusional dan independensi individual. Independensi institusional mempermasalahkan hubungan ketatanegaraan di antara pemegang kekuasaan negara. Adapun independensi individual berarti menggantungkan kebebasan kepada individu perorangan hakim.²³

J. Djohansyah, memandang bahwa:

Pengertian Independensi Kekuasaan Kehakiman dalam konteks Pasal 24 ayat

¹⁹ Paulus E. Lotulung, 2003, *Op.cit.*, h. 8-9

²⁰ A. Muhammad Asrun, 2004, *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Jakarta: Elsam, h. 18

²¹ *Ibid*

²² *Ibid.*

²³ Paulus Effendie Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, h. 10

(1) UUD merupakan suatu pengertian formal, yaitu pengertian berdasarkan landasan perundang-undangan. Tetapi kenyataannya menunjukkan bahwa pengertian ini tidak memuaskan sampai saat ini ... Hal ini dapat dipahami sebab pengertian Independensi Kekuasaan Kehakiman bertujuan keadilan. Sebagaimana sulitnya menguraikan pengertian “Keadilan”, demikian juga sulit menguraikan pengertian “Independensi Kekuasaan Kehakiman.”²⁴

Selain dari pengertian yang bersifat formal kelembagaan, maka Independensi Kekuasaan Kehakiman juga dapat diterjemahkan ke dalam pengertian “Kebebasan seorang hakim dalam memutuskan suatu perkara.” Pengertian seperti ini lebih tepat disebut sebagai pengertian materiel atau pengertian substansial.²⁵ Keduanya, baik pengertian formal maupun pengertian substansial tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Keduanya begitu menyatu dan saling terkait, saling mendukung. Penilaian terhadap pengertian formal saja atau sudut pengertian substansial saja, akan menghasilkan pengertian yang tidak sempurna.

Dalam independensi kekuasaan kehakiman juga melekat independensi hakim. Independensi hakim merupakan benteng (*safeguard*) dari *rule of law*. Prinsip tersebut juga dianut secara universal sebagaimana tecermin dalam *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* yang diadopsi oleh the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, di Milan dari 26 Agustus hingga 6 September 1985, dan disahkan dengan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/32 tanggal 29 November 1985 dan Nomor 40/146 tanggal 13 Desember 1985, yang antara lain dalam butir 1, 4, 7, 14, dan 15 berbunyi sebagai berikut:

1. The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary.
4. There shall not be any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process, nor shall judicial decisions by the courts be subject to revision. This principle is without prejudice to judicial review or to mitigation or commutation by competent authorities of sentences imposed by the judiciary, in accordance with the law.
7. It is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions.
14. The assignment of cases to judges within the court to which they belong is, an internal matter of judicial administration.
15. The judiciary shall be bound by professional secrecy with regard to their deliberations and to confidential information acquired in the course of their duties other than in public proceedings, and shall not be compelled to testify on such matters.²⁶

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, maka independensi peradilan harus dijaga dari segala tekanan, pengaruh, dan campur tangan dari siapa pun. Independensi

²⁴ J. Djohansyah, 2008, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Kesaint Blanc, h. 16.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Pertimbangan MK pada *judicial review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

peradilan merupakan prasyarat yang pokok bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Prinsip ini melekat sangat dalam dan harus tecermin dalam proses, pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi peradilan yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi, dari pelbagai pengaruh yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat memengaruhi secara langsung berupa bujuk rayu, tekanan, paksaan, ancaman, atau tindakan balasan karena kepentingan politik atau ekonomi tertentu dari pemerintah atau kekuatan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan tertentu, dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya.

Kemerdekaan hakim sangat berkaitan erat dengan sikap tidak berpihak atau sikap imparisial hakim, baik dalam pemeriksaan maupun dalam pengambilan keputusan. Hakim yang tidak independen tidak dapat diharapkan bersikap netral atau imparisial dalam menjalankan tugasnya. Demikian pula lembaga peradilan yang tergantung pada organ lain dalam bidang tertentu dan tidak mampu mengatur dirinya secara mandiri juga akan menyebabkan sikap yang tidak netral dalam menjalankan tugasnya. Kemerdekaan tersebut juga memiliki aspek yang berbeda. Kemerdekaan fungsional, mengandung larangan bagi cabang kekuasaan yang lain untuk mengadakan intervensi terhadap hakim dalam melaksanakan tugas justisialnya. Tetapi kemerdekaan tersebut tidak pernah diartikan mengandung sifat yang mutlak, karena dibatasi oleh hukum dan keadilan. Kemerdekaan dimaksud juga diartikan bahwa hakim bebas memutuskan sesuai dengan nilai yang diyakininya melalui penafsiran hukum, walaupun putusan yang didasarkan pada penafsiran dan keyakinan demikian mungkin berlawanan dengan mereka yang mempunyai kekuasaan politik dan administrasi. Jika putusannya tidak sesuai dengan keinginan pihak yang berkuasa, hal itu tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan tindakan pembalasan terhadap hakim baik secara pribadi maupun terhadap kewenangan lembaga peradilan (*".... when a decision adverse to the beliefs or desires of those with political power, can not affect retribution on the judges personally or on the power of the court"*).²⁷

Kemerdekaan hakim tersebut berkaitan dengan pemeriksaan dan pengambilan putusan dalam perkara yang dihadapi oleh hakim, agar diperoleh satu putusan yang bebas dari tekanan, pengaruh, baik yang bersifat fisik, psikis, dan korupsi karena KKN, maka sesungguhnya kemerdekaan hakim tersebut bukan merupakan *privilege* atau hak istimewa hakim, melainkan merupakan hak yang melekat (*indispensable right* atau *inherent right*) pada hakim dalam rangka menjamin pemenuhan hak asasi dari warga negara untuk memperoleh peradilan yang bebas dan tidak berpihak (*fair trial*). Dengan demikian, secara timbal balik adalah kewajiban hakim untuk bersikap

²⁷ Theodore L. Becker dalam Herman Schwartz (2003) sebagaimana dikutip dalam pertimbangan MK pada *judicial review* UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

independen dan imparsial guna memenuhi tuntutan hak asasi pencari keadilan (*jus-titiabelen, justice seekers*). Hal itu dengan sendirinya mengandung pula hak pada hakim untuk diperlakukan bebas dari tekanan, pengaruh, dan ancaman di atas.

Namun demikian, kemerdekaan sendiri harus dimaknai tetap dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum dan dalam rangka menerapkan hukum secara adil (*fair*), sebagaimana telah diutarakan di atas. Kemerdekaan juga berjalan seiring dengan akuntabilitas yang diwujudkan dengan pengawasan. Tetapi tingkat sensitivitas kemerdekaan hakim tersebut sangat tinggi karena adanya dua pihak yang secara berlawanan membela hak dan kepentingan pihak-pihak yang bersengketa. Sehingga oleh karenanya kemerdekaan hakim di samping merupakan hak yang melekat pada hakim sekaligus juga merupakan prasyarat untuk terciptanya sikap tidak berpihak (*impartial*) hakim dalam menjalankan tugas peradilan. Bentuk akuntabilitas yang dituntut dari hakim memerlukan format yang dapat menyerap kepekaan tersebut. Suatu ketidakhati-hatian dalam menyusun mekanisme akuntabilitas dalam bentuk pengawasan, maupun ketidakhati-hatian dalam pelaksanaannya, dapat berdampak buruk terhadap proses peradilan yang sedang berjalan. Kepercayaan yang diperlukan untuk menuntut kepatuhan dan penerimaan terhadap apa yang diputuskan hakim, dewasa ini boleh dikatakan berada dalam keadaan kritis. Tetapi seberapa tipisnya pun tingkat kepercayaan yang tersisa sekarang, harus dijaga agar tidak sampai hilang sama sekali, sehingga maksud untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, justru menjadi kontraproduktif dan pada gilirannya menimbulkan kekacauan hukum (*legal chaos*).

Walaupun kekuasaan kehakiman haruslah independen, tetapi independensi tersebut tidak boleh menjadikan kehakiman sebagai kekuasaan yang tidak terkontrol. Pelaku kekuasaan kehakiman, tidak bisa dibiarkan begitu saja menjalankan fungsi kekuasaan yudisial tanpa pengontrol dan pengimbang dari lembaga eksternal. Alasannya, hal ini dapat mengarah menjadi tirani yudisial, suatu format ketatanegaraan yang sama buruknya dengan tirani eksekutif dan tirani legislatif.

Sistem akuntabilitas kekuasaan kehakiman ini pula yang menjadi dasar pembentukan KY di Indonesia. Oleh karena itu, studi yang pernah dilakukan oleh Asian Development Bank yang disampaikan oleh the Asia Foundation mengenai keadaan kemerdekaan kekuasaan kehakiman di negara-negara Asia, termasuk Indonesia, menyatakan bahwa “... *the establishment of a Judicial Commission is intended to introduce a system of accountability*.”²⁸

2. Badan Peradilan di Lingkungan Kekuasaan Kehakiman

Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, “*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh suatu Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawah-*

²⁸ **The Asia Foundation**, 2003, *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*, Asian Development Bank Judicial Independence Project, RETA No. 5987, submitted by The Asia Foundation, October 2003, h. 53.

nya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh suatu Mahkamah Konstitusi.”

Berdasarkan perubahan tersebut konstruksi kekuasaan kehakiman tidak lagi menjadi otoritas Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan di bawahnya, tetapi juga oleh suatu Mahkamah Konstitusi (MK).

Dari sudut historis, badan peradilan pada dasarnya tumbuh dan berkembang dalam sejarah umat manusia dimulai dari bentuk dan sistem yang paling sederhana, kemudian berkembang menjadi bentuk dan sistem yang kompleks dan modern.

Menurut **Djokosutono**, terdapat empat tahap sekaligus empat macam *rechtspraak* yang dikenal dalam sejarah, yaitu:

- (1) *Rechtspraak naar ongeschreven recht* (hukum adat), yaitu pengadilan yang didasarkan atas ketentuan hukum yang tidak tertulis, seperti pengadilan adat.
- (2) *Rechtspraak naar precedenten*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas prinsip preseden atau putusan-putusan hakim yang terdahulu, seperti yang dipraktikkan di Inggris.
- (3) *Rechtspraak naar rechtsboeken*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas kitab-kitab hukum, seperti dalam praktik dengan pengadilan agama (Islam) yang menggunakan kompendium atau kitab-kitab ulama *ahlussunnah waljama'ah* atau kitab-kitab ulama *syi'ah*.
- (4) *Rechtspraak naar wetboeken*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas ketentuan undang-undang ataupun kitab undang-undang. Pengadilan ini merupakan penjelmaan dan paham hukum positif atau *moderne wetgeving* yang mengutamakan peraturan perundang-undangan yang bersifat tertulis (*schreven wetgeving*).²⁹

Pengadilan adalah lembaga kehakiman yang menjamin tegaknya keadilan melalui penerapan undang-undang dan kitab undang-undang (*wet en zvetboeken*) dimaksud. Strukturnya dapat bertingkat-tingkat sesuai dengan sifat perkara dan bidang hukum yang terkait. Ada perkara yang cukup diselesaikan melalui peradilan pertama dan sekaligus terakhir, ada pula perkara yang diselesaikan dalam dua tingkat, dan ada pula perkara yang diselesaikan dalam tiga tahap, yaitu tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi. Selain itu, seperti pembagian menurut **van Vollenhoven**, “*justitierecht*” atau “*the law of the adlninistrasion of justice*” sendiri terbagi lagi menjadi empat, yaitu:

- 1) *Staatsrechtelijke Rechtspleging* (peradilan tata negara).
- 2) *Privaatsrechtelijke Rechtspleging* (peradilan perdata).
- 3) *Strafsrechfelijke Rechtspleging* (peradilan pidana).
- 4) *Administratiefrechtelijke Rechtspleging* (peradilan tata usaha negara).³⁰

²⁹ **Harun al-Rasid**, 1982, *Himpunan Perkuliahan Djokosutono pada Tahun 1959*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 117.

³⁰ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta:

Di samping itu, dalam sistem peradilan di Indonesia dewasa ini, terdapat empat lingkungan peradilan, yang masing-masing mempunyai lembaga pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding. Pada tingkat kasasi, semuanya berpuncak pada Mahkamah Agung (MA). Pengadilan tingkat pertama dan kedua dalam keempat lingkungan peradilan tersebut yaitu:

- 1) Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Tinggi (PT) dalam lingkungan peradilan umum.³¹
- 2) Pengadilan Agama (PA) dan Pengadilan Tinggi Agama (PTA) dalam lingkungan peradilan agama.³²
- 3) Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam lingkungan peradilan tata usaha negara.³³
- 4) Pengadilan Militer (PM) dan Pengadilan Tinggi Militer dalam lingkungan peradilan militer.³⁴

Selain empat peradilan tersebut, dalam rangka memenuhi perkembangan kebutuhan, diadakan pula lingkungan peradilan tata negara oleh Mahkamah Konstitusi dan beberapa bentuk pengadilan yang bersifat khusus, baik yang bersifat tetap maupun *ad hoc* seperti pengadilan HAM, pengadilan tindak pidana korupsi (tipikor), pengadilan niaga, pengadilan perikanan, pengadilan hubungan kerja industrial, pengadilan pajak, pengadilan anak, pengadilan adat di Papua, Pengadilan Tilang, Mahkamah Pelayaran, dan Mahkamah Syaria'ah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

Di dalam paham "*rechtsstaat*" salah satu pilar penting negara hukum adalah adanya peradilan tata usaha negara (administrasi negara), sedangkan di lingkungan negara-negara Anglo Amerika pengadilan administrasi semacam itu tidaklah dijadikan syarat untuk terbentuknya bangunan negara hukum, karena sudah dengan sendirinya jaminan konstitusional diberikan kepada setiap warga negara dari setiap keputusan administrasi negara yang merugikan mereka melalui Mahkamah Agung.

Berbeda dengan negara-negara Anglo Amerika, di lingkungan negara yang menganut sistem "*rechtsstaat*" dengan tradisi "*civil law*" tahap perkembangan peradilan mengikuti sejarah pertumbuhan konsepsi peradilan tata usaha negara (*administrative rechtspraak*) dan peradilan tata negara (*constitutional court*). Dalam konteks ini keberadaan dari kedua peradilan tersebut menjadi amat penting termasuk di Indonesia. Apabila pertumbuhan peradilan tata usaha negara merupakan fenomena abad ke-19 maka dapat dikemukakan peradilan tata negara merupakan fenomena abad

Bhuana Ilmu Populer, h. 526.

³¹ Lihat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, LN-RI Tahun 2004 Nomor 34, T1.N-RI Nomor 4379.

³² Lihat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, LN-RI Tahun 2006 Nomor 22, TLN-RI Nomor 4611.

³³ Lihat Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN-RI Tahun 2004 Nomor 35, TLN-RI Nomor 4380.

³⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, LN-RI Tahun 1997 Nomor 84, TLN-RI Nomor 3713.

ke-20. Hal ini disebabkan kebanyakan negara-negara tersebut baru mengadopsi peradilan tata negara (MK) setelah sekian lama mengembangkan peradilan tata usaha negara dengan tetap mempertahankan keberadaan MA. Sebelum lahirnya Peradilan Tata Negara di beberapa negara, secara umum dikenal hanya ada dua lingkungan peradilan yaitu peradilan umum, dan peradilan tata usaha negara saja.

● Peradilan Umum

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum (UUPU 2004) menyatakan, *“Peradilan umum adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya.”*

Penjelasan dari pasal tersebut menyatakan:

Di samping peradilan umum yang berlaku bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya mengenai perkara perdata dan pidana, pelaku kekuasaan kehakiman lain yang merupakan peradilan khusus bagi golongan rakyat tertentu yaitu peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka jelaslah bahwa permasalahan yang menjadi kewenangan dari peradilan umum adalah pemasalahan perdata dan pidana. Pengadilan dalam lingkungan badan peradilan umum mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara perdata dan pidana sipil untuk semua golongan penduduk (warga negara dan orang asing).

Kekuasaan Peradilan Umum meliputi: (1) Pengadilan Negeri, yaitu peradilan umum sehari-hari yang berwenang memeriksa dan memutuskan perkara dalam tingkat pertama segala perkara perdata dan pidana sipil untuk semua golongan penduduk, baik warga negara maupun warga asing. Pengadilan Negeri berkedudukan di ibukota kabupaten/kota; dan (2) Peradilan Tinggi yaitu pengadilan banding yang akan mengadili kembali perkara perdata dan pidana yang telah diadili Pengadilan Negeri. Akan tetapi, naik banding baik oleh terdakwa maupun oleh jaksa yang merasa kurang puas atas keputusan pengadilan negeri yang mengadili perkara itu. Peradilan Tinggi berkedudukan di ibukota provinsi.

● Peradilan Agama

Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu.³⁵ Perkara-perkara tersebut meliputi antara lain: (1) perkawinan; (2) kewarisan, wasiat, dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; (3) wakaf, zakat, infak, dan sedekah; dan (4) ekonomi syari’ah³⁶.

Perkara perkawinan yang menjadi wewenang peradilan agama sebelum ber-

³⁵ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

³⁶ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

lakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA 2006) meliputi: pencegahan perkawinan,³⁷ Pembatalan Perkawinan,³⁸ dan Pemutusan Perkawinan.³⁹ Adapun berdasarkan Penjelasan Pasal 49 perkara perkawinan yang diatur meliputi: (1) izin poligami; (2) izin perkawinan bagi orang di bawah umur (belum 21 tahun); (3) dispensasi perkawinan; (4) pencegahan perkawinan; (5) penolakan perkawinan oleh PPN; (6) pembatalan perkawinan; (7) gugatan kelalaian atas kewajiban suami/istri; (8) perceraian talak; (9) gugatan cerai; (10) penyelesaian harta bersama; (11) pengusaan anak; (12) kebolehan ibu memikul biaya anak; (13) penentuan kewajiban bekas suami kepada bekas istri; (14) putusan keabsahan anak; (15) pencabutan kekuasaan orangtua; (16) pencabutan kekuasaan wali; dan lainnya.

Pengadilan dalam lingkungan badan peradilan agama mempunyai wewenang untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara perdata khusus bagi orang-orang yang beragama Islam, yaitu perkara-perkara perkawinan, perceraian, pewarisan dan wakaf.

Pengadilan dalam lingkungan peradilan agama terdiri dari pengadilan agama yang memeriksa dan memutuskan perkara pada tingkat pertama, dan pengadilan tinggi agama yang memeriksa dan memutuskan perkara di tingkat banding. Pengadilan agama berkedudukan di kotamadya atau ibukota kabupaten. Adapun pengadilan tinggi agama berkedudukan di ibukota provinsi.

● Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan tata usaha negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Kekuasaan Peradilan tata usaha negara dilaksanakan oleh: (1) pengadilan tata usaha negara, dan (2) pengadilan tinggi tata usaha negara.

Pengadilan tata usaha negara memiliki tugas dan kewenangan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama. Adapun pengadilan tinggi tata usaha negara memiliki tugas dan kewenangan: (1) memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara di tingkat banding,⁴⁰ (2) memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan tata usaha negara di dalam daerah hukumnya,⁴¹ dan (3) memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara dalam hal suatu badan ayau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administrasi sengketa tata usaha negara tertentu.⁴²

³⁷ Bab III Pencegahan Perkawinan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

³⁸ Bab IV UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UUP 1974).

³⁹ Bab VIII UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

⁴⁰ Pasal 51 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN 1986).

⁴¹ Pasal 51 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴² Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Adapun tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UUP-TUN 2004) yaitu: (1) keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan Hukum perdata; (2) keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum, (3) keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan, (4) keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP dan KUHPA atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana, (5) keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (6) keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha TNI, dan (7) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.⁴³

● Peradilan Militer

Pengadilan militer bertugas memeriksa dan memutuskan perkara pidana terhadap kejahatan dan pelanggaran yang dilakukan oleh seseorang yang waktu itu adalah anggota TNI atau Polri atau yang dipersamakan dengan itu.

Pengadilan dalam lingkungan badan peradilan militer mempunyai wewenang untuk: (1) menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara pidana yang terdakwa adalah prajurit anggota TNI/Polri, atau yang dipersamakan berdasarkan undang-undang, anggota suatu golongan atau jawatan atau badan atau yang dipersamakan atau dianggap sebagai prajurit berdasarkan undang-undang, seseorang yang tidak termasuk golongan tersebut tetapi atas keputusan panglima dengan persetujuan Menteri Kehakiman harus diadili oleh suatu pengadilan lingkungan peradilan militer; (2) memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha TNI/Polri.

Pengadilan dalam lingkungan peradilan militer ini terdiri dari mahkamah militer, mahkamah militer tinggi, mahkamah militer utama, dan mahkamah militer pertempuran. Mahkamah militer memutuskan dan memeriksa perkara (kejahatan atau pelanggaran) tingkat pertama yang terdakwa adalah anggota TNI/Polri yang berpangkat kapten ke bawah. Kemudian mahkamah militer tinggi memiliki kekuasaan: (1) memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama perkara-perkara (kejahatan atau pelanggaran), yang terdakwa adalah salah seorang terdakwa yang pada waktu melakukan tindak pidana itu berpangkat mayor ke atas dan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha angkatan bersenjata (TNI/Polri); (2) memeriksa dan memutuskan perkara pada tingkat banding segala perkara yang telah diputus oleh mahkamah militer dalam daerah hukumnya yang dimintakan banding; dan (3) memutus pada tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan militer dalam daerah hukumnya.⁴⁴ Tempat kedudukan mahkamah militer dan mahkamah militer tinggi ditetapkan oleh Menteri Kehakiman bersama-

⁴³ Pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan tata Usaha Negara.

⁴⁴ Periksa Pasal 41 UU No. 31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer.

sama menteri pertahanan dan keamanan. Adapun mahkamah militer utama memiliki kewenangan antara lain: (1) memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama perkara-perkara (kejahatan atau pelanggaran) yang berhubungan dengan jabatan yang dilakukan oleh:

1. Sekretaris Jendral Departemen Pertahanan dan Keamanan.
2. Panglima Besar TNI.
3. Kepala Staf Angkatan Darat (Kasad), Kepala Staf Angkatan Laut (Kasal), dan Kepala Staf Angkatan Udara (Kasau).
4. Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri).

Selain itu, mahkamah militer utama juga memeriksa dan memutuskan pada tingkat banding segala perkara yang telah diputus oleh mahkamah militer tinggi pada tingkat pertama yang dimintakan pemeriksaan ulangan mahkamah militer utama berkedudukan di tempat kedudukan Mahkamah Agung RI dan daerah hukumnya ialah seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Adapun kekuasaan pengadilan militer pertempuran adalah memeriksa dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir perkara pidana di daerah pertempuran. Pengadilan militer pertempuran bersifat mobil mengikuti gerakan pertempuran dan berkedudukan serta berada di daerah pertempuran.

Dahulu, sebelum adanya peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1977 tentang jalan pengadilan dalam pemeriksaan kasasi dalam perkara perdata dan perkara pidana oleh pengadilan agama dan pengadilan militer, maka putusan yang diberikan oleh Mahkamah Militer Agung merupakan putusan akhir yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Jadi, putusan-putusan pengadilan dalam pengadilan militer tidak bisa dimintakan pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung. Sebab tidak ada pemeriksaan hukum acara pemeriksaan kasasi. Tetapi dengan adanya peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1977 tersebut, yang dikeluarkan pada tanggal 26 November 1977, maka putusan pengadilan dalam pengadilan militer pun dapat dimintakan pemeriksaan kasasi, yaitu dengan menggunakan hukum kasasi yang termuat dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, dan hukum acara kasasi sekarang termuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, yang juga berlaku bagi pengadilan dalam lingkungan badan peradilan militer.

● Peradilan Tata Negara

Sementara ini dirasakan, bahwa dinamika dan proses demokrasi di segala bidang memerlukan banyak keahlian (*expertise*) untuk mengawal dan mengarahkannya pada jalan yang tepat. Oleh karena itu, bangsa Indonesia membutuhkan banyak para ahli di bidang hukum tata negara dan hukum tata usaha negara (*constitutional lawyers* dan *administrative lawyers*). Ahli hukum tata negara ini diperlukan sebagai perpanjangan tangan Mahkamah Konstitusi dalam mengawal dan menegakkan

supremasi konstitusi dalam bentuk peradilan tata negara atau peradilan konstitusi (*constitutional adjudication*).

Keberadaan peradilan tata negara dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan dan ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak.

Pengujian konstitusional sendiri baru pertama kali muncul setelah reformasi yaitu melalui Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 yang memberikan kepada MPR kewenangan aktif untuk menguji konstitusionalitas undang-undang. Sebelumnya, prosedur pengujian (*judicial review*) oleh MA yang hanya dibatasi pada obyek peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang. Dengan demikian, pengujian oleh MA itu bukan pengujian mengenai konstitusionalitas, melainkan hanya pengujian mengenai legalitas peraturan perundang-undangan.

Pengujian aktif (*active review*) yang seyogianya akan dilakukan oleh MPR berdasarkan Tap. No. III/MPR/2000 tersebut, sampai masa berlakunya ketetapan MPR berakhir, tidak pernah dilaksanakan karena memang tidak ada mekanisme yang memungkinkannya secara teknis dapat dilaksanakan. Menurut **Jimly Asshiddiqie** dan **Achmad Syahrizal**, bahwa sekiranya, hal itu dapat dilaksanakan, maka niscaya apa yang dilakukan tidak dapat disebut dengan istilah *judicial review*, melainkan merupakan *legislative review* karena organ MPR bukanlah pemegang kekuasaan yudisial. Sehingga pengujian konstitusional yang dilakukan lebih tepat disebut sebagai *legislative review on the constitutionality of law* atau pengujian legislatif atas konstitusionalitas undang-undang.⁴⁵

Pengujian konstitusional dalam arti *judicial review on the constitutionality of law* atau pengujian judicial atas konstitusionalitas undang-undang baru diadopsi mekanismenya ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah ide diterimanya pembentukan lembaga peradilan tata negara yang dilakukan oleh MK dalam UUD NRI 1945.

Keberadaan lembaga peradilan tata negara sendiri dari sudut historis, merupakan fenomena yang lahir setelah runtuhnya rezim otoritarian di beberapa negara. Umumnya negara-negara tersebut percaya, bahwa pembentukan peradilan tata negara dianggap sebagai solusi terbaik dalam rangka perubahan dari sistem kekuasaan otoritarian menuju demokratis.⁴⁶

Dalam perkembangannya Peradilan Tata Negara menurut **Jimly Asshiddiqie** mewujudkan diri dalam enam model, yaitu:

- a. Pola Jerman (Model Pertama), yaitu Peradilan Tata Negara (MK) di samping Mahkamah Agung.

⁴⁵ **Jimly Asshiddiqie** dan **Achmad Syahrizal**, 2006, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, h. X. Lihat juga **Lodewijk Gultom**, 2007, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia*, Jakarta: CV. Utomo, h. 7.

⁴⁶ **Miriam Budiardjo**, 2002, "Mahkamah Konstitusi", artikel dalam Berita Hukum, Minggu II Mei 2002, h. 186.

- b. Pola Perancis (Model Kedua), tidak menyebut dengan istilah pengadilan (*court*) tetapi istilah dewan (*council*).
- c. Pola Belgia (Model Ketiga), menggunakan istilah arbitrase (*arbitrage*);
- d. Pola Amerika Serikat (Model Keempat), tidak mengenal peradilan tata negara secara sendiri—tetapi fungsinya dijalankan oleh Mahkamah Agung.
- e. Pola negara yang menganut Supremasi Parlemen (Model Kelima), berlaku di negara-negara komunis dan Indonesia sebelum amendemen UUD 1945. Fungsi Peradilan Tata Negara (MK) dijalankan lembaga perwakilan rakyat (MPR).
- f. Pola Indonesia (Model Keenam), yaitu Indonesia setelah perubahan UUD 1945 yang menganut supremasi hukum dengan cara forum *previligiatum*.⁴⁷

Ketentuan yang mengaitkan kedudukan hakim konstitusi dalam aspek tugas dan wewenang, khususnya tugas hakim konstitusi dalam lembaga peradilan tata negara, bahwa hakim konstitusi dalam tugas dan wewenangnya diharapkan memberi pertimbangan tentang salah tidaknya seseorang atau benar tidaknya peristiwa yang disengketakan dan kemudian memberikan atau menentukan hubungan hukumnya. Dalam mengadili suatu perkara hakim harus melakukan tiga tindakan:

- 1) Mengkonstatir benar tidaknya peristiwa, yaitu melihat, mengakui, dan membenarkan telah terjadinya peristiwa yang diajukan tersebut.
- 2) Mengualifikasi peristiwa, yaitu menilai peristiwa yang telah dianggap terbukti itu termasuk hubungan hukum apa atau yang mana (menemukan hukum yang sesuai).
- 3) Mengkonstituir atau memberi konstitusi, yaitu menentukan hukumnya, dan memberi keadilan.

Tugas “mengadili” Mahkamah Konstitusi ini diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) UUMK, bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang:

- 1) Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk **menguji ... dan memutus**
- 2) **Memutus** sengketa kewenangan

Apabila tugas mengadili MK ini kita bandingkan dengan tugas “mengadili” dalam konsep Hakim Agung, bahwa “Hakim Agung mengemban fungsi mengadili”, yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1), Pasal 31 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, yaitu **memeriksa dan memutus perkara** Maka kelihatan, bahwa proses mengadili di antara keduanya tidak ada bedanya, yaitu megandung unsur **memeriksa dan memutus**.

Mengingat cakupan fungsi “mengadili”, maka setiap hakim konstitusi dituntut peran aktifnya untuk menemukan hukum (*rechtsvinding*) dan penciptaan hukum

⁴⁷ Jimly Asshidiqqie dan Nustofa Fakhri, t.th., *Mahkamah Konstitusi Kompilasi Ketentuan Konstitusi, Undang-Undang dan Peraturan di 78 Negara*, Jakarta: Pusat Studi HTN dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN di Indonesia, h. 4-5. Lihat juga Jimly Asshidiqqie, 2002, “Mahkamah Konstitusi di Berbagai Negara”, *paper* pada Seminar Nasional tentang Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan oleh Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 11 Mei 2002, h. 3-4.

(*rechtsschepping*). Kedua peran tersebut diperlukan agar hakim konstitusi dapat berperan serta mendekati keadilan yang didambakan pencari keadilan sebagaimana amanat dan ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa putusan hakim pada dasarnya adalah hukum (*judge-made-law*). Sebagaimana hukum pada umumnya itu harus ditaati dan mempunyai kekuatan mengikat, terutama mengikat para pihak yang berperkara. Putusan hakim mengikat para pihak yang bersangkutan, dalam arti bahwa putusan hakim itu harus dianggap benar sampai dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi, sekalipun putusannya itu secara materiel tidak benar (*res judicate veritate habetur*). Dengan demikian, bahwa putusan hakim harus dianggap benar, selama belum adanya putusan baru dari peradilan yang kedudukannya lebih tinggi.

● Peradilan Ad Hoc

Seperti telah dibahas sebelumnya, bahwa dalam sistem peradilan di Indonesia dewasa ini, terdapat empat lingkungan peradilan, yang masing-masing mempunyai lembaga pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding. Pada tingkat kasasi, semuanya berpuncak pada MA. Selain itu, juga dikenal lingkungan peradilan yang kelima yaitu peradilan tata negara atau peradilan konstitusi yang menjadi wewenang mutlak dari MK.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan, dewasa ini, dikenal pula adanya sembilan bentuk pengadilan khusus, baik yang bersifat tetap maupun *ad hoc*, yaitu: pengadilan hak asasi manusia (HAM),⁴⁸ pengadilan tindak pidana korupsi (Tipikor)⁴⁹, pengadilan niaga⁵⁰, pengadilan perikanan,⁵¹ pengadilan hubungan kerja industrial,⁵² pengadilan pajak,⁵³ pengadilan anak,⁵⁴ Mahkamah Syari'ah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam,⁵⁵ Mahkamah Pelayaran, Pengadilan Adat Papua, dan Pengadilan Tilang.

Pengadilan HAM, Pengadilan Tipikor, Pengadilan Niaga, dan Pengadilan Perikanan, termasuk dalam lingkungan peradilan umum, sedangkan Pengadilan Pajak

⁴⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. LN Tahun 2000 No. 208, TLN No. 4026.

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. LN-RI Tahun 2002 Nomor 137, TLN-RI Nomor 4250.

⁵⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 LN-RI Tahun 1999 Nomor 135 dan TLN-RI Nomor 3778), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998.

⁵¹ Pengadilan Perikanan ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (LN-RI Tahun 2004 Nomor 11, TLN-RI Nomor 4433).

⁵² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. LN-RI Tahun 2004 Nomor 6, TLN Nomor 4356.

⁵³ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. LN-RI Tahun 2002 Nomor 27, TLN-RI Nomor 4189.

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. LN-RI Tahun 1997 Nomor 3, TLN-RI Nomor 3668.

⁵⁵ Keputusan Presiden Indonesia Nomor 11 Tahun 2002 tentang Mahkamah Syari'ah dan Mahkamah Syari'ah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

dan Pengadilan Hubungan Kerja Industrial termasuk dalam lingkungan peradilan tata usaha negara. Mahkamah Syari'ah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam termasuk dalam dua lingkungan peradilan sekaligus: *Pertama*, lingkungan peradilan umum untuk hal-hal yang terkait dengan kewenangan peradilan umum. *Kedua*, lingkungan peradilan agama untuk hal-hal yang terkait dengan kewenangan peradilan agama. Menurut ketentuan Pasal 15 UUKK 2009, pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang diatur dengan undang-undang. Peradilan Syari'ah Islam di Provinsi Nanggroe Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum. Begitupun dengan pengadilan HAM. Menurut ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000, pengadilan hak asasi manusia merupakan pengadilan khusus yang berada dilingkungan peradilan umum. Dengan demikian, pengadilan hak asasi manusia bukanlah merupakan suatu sistem peradilan yang berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari peradilan umum yang dibentuk khusus untuk mengadili perkara-perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Dengan kata lain, pengadilan hak asasi manusia merupakan bagian dari pengadilan negeri.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, banyaknya dibentuk berbagai peradilan yang bersifat khusus maupun *ad hoc* perlu untuk disoroti. Keberadaannya harus benar-benar didasarkan atas pertimbangan yang sangat matang dari semua aspek. Karena bukan tidak mungkin, pembentukan pengadilan-pengadilan khusus dan yang bersifat *ad hoc* akan menimbulkan masalah tersendiri, seperti ketidaksiapan aparatur dan aparat yang tersedia serta menyebabkan terjadinya "*redundancy*" dan "*ineficiency*" yang bersifat "*high cost*".⁵⁶

B. MAHKAMAH AGUNG

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merumuskan kewenangan Mahkamah Agung (MA) sebagaimana tercantum dalam Pasal 24A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5). Rumusannya sebagai berikut.

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.

⁵⁶ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok ..., Op. cit.*, h. 528-529.

- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Perubahan ketentuan mengenai MA dilakukan atas pertimbangan untuk memberikan jaminan konstitusional yang lebih kuat terhadap kewenangan dan kinerja MA. Sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1), MA mempunyai wewenang:

- 1) Mengadili pada tingkat kasasi.
- 2) Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- 3) Wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Untuk itu, pengusulan calon hakim agung dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY) dengan persetujuan DPR. Dengan ketentuan itu, rakyat melalui DPR mempunyai kewenangan untuk menentukan siapa yang tepat menjadi hakim agung sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat untuk memperoleh kepastian dan keadilan.

1. Kedudukan Mahkamah Agung

Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, kekuasaan kehakiman diatur dalam Bab IX yang terdiri dari Pasal 24 dan 25 UUD 1945. Berdasarkan Pasal 24, kekuasaan kehakiman (*rechterlijke macht, judicial power*), hanya dilakukan oleh suatu MA, dengan badan-badan peradilan yang ada di bawahnya.

Pasal 24 tersebut berbunyi:

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Jadi, semula berdasarkan UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1), kekuasaan kehakiman hanya dipegang dan dilaksanakan oleh MA. Pasal 24 ayat (1) yang lama, tidak mengenal kekuasaan kehakiman lain di luar MA.⁵⁷ Menurut **Philipus M. Hadjon**, ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan MA sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan kehakiman dan sekaligus sebagai puncak tertinggi dari lembaga peradilan. Dengan ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan tersebut kekuasaan kehakiman menggunakan *pyramide system*, yaitu sistem satu puncak di MA.⁵⁸ Sehingga MA satu-satunya pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi.

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 24 UUD 1945 tersebut, dilahirkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK 1970) sebagai pelaksanaan pembentukan badan-badan peradilan memang mendahului UUKK 1970 telah terbit Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Kekuasaan Keha-

⁵⁷ **M. Yahya Harahap**, 2009, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 11.

⁵⁸ **Philipus M. Hadjon**, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Surabaya: Bina Ilmu, h. 57.

kiman (UUKK 1964) pada masa orde lama. Akan tetapi, menurut **M. Yahya Harahap**, bahwa UUKK 1964 dianggap tidak merupakan pelaksanaan murni Pasal 24 UUD 1945, karena memuat ketentuan yang bertentangan dengan prinsip Kekuasaan Kehakiman yang merdeka yang digariskan Pasal 24 ayat (1), sebab memberi kewenangan bagi Presiden mencampuri pelaksanaan peradilan.⁵⁹

Pada perubahan ketiga UUD 1945, Bab IX yang mengatur kekuasaan kehakiman mengalami perubahan. Jika semula Bab IX hanya memuat dua pasal yaitu Pasal 24 dan Pasal 25, sekarang terdiri dari lima pasal dan beberapa ayat, yaitu Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25.

Ketentuan mengenai kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi"

Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut menentukan bahwa Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, di samping Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain, bahwa reformasi di bidang hukum (perubahan UUD 1945) telah menempatkan Mahkamah Agung (MA) tidak lagi sebagai satu-satunya kekuasaan kehakiman, tetapi Mahkamah Agung hanya salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Tetapi ada MK yang memiliki kedudukan yang sama dan sederajat dengan MA.

Kedudukan MA selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UUMA 1985) yang telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UUMA 2004), dan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UUMA 2009).

Keberadaan Mahkamah Agung (MA) tidak lagi sebagai satu-satunya kekuasaan kehakiman, tetapi Mahkamah Agung hanya salah satu pelaku kekuasaan kehakiman ini dipertegas kembali dalam Pasal 1 UUMA 1985 sebagaimana telah diubah melalui UUMA 2004 yang berbunyi:

Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kedudukan MA selain sebagai pelaku kekuasaan kehakiman juga merupakan pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan, sebagaimana ditentu-

⁵⁹ **M. Yahya Harahap**, 2009, *Op. cit.*, h. 12.

kan dalam Pasal 2 UUMA 1985 yang berbunyi:

Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh Pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut jelas dipahami, bahwa MA adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya. Dalam konteks demikian menurut **Titik Triwulan Tutik** dan **Ismu Gunadi Widodo**, MA memiliki posisi strategis terutama bidang hukum dan ketatanegaraan yang diformat: (1) menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; (2) mengadili pada tingkat kasasi; (3) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang; dan (4) berbagai kekuasaan atau kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.⁶⁰

Hal yang sama dikatakan oleh **Made Suryana** dan **I Wayan Suarma**, bahwa MA dalam kedudukannya memiliki peran yang strategis untuk memberi kepastian hukum kepada para pencari keadilan sesuai undang-undang (yuridis formil) untuk ditegakkan (*legal justice*) dalam negara hukum Indonesia.⁶¹ Memberi kepastian hukum kepada para pencari keadilan dimaksud, tidak saja secara yuridis formil (kepastian hukum semata), tetapi juga secara yuridis materiel, sehingga terwujud “**RASA KEADILAN MASYARAKAT**” sebagai dua sisi dari kebenaran hukum itu sendiri.

2. Susunan Keanggotaan Mahkamah Agung

Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945 menentukan, bahwa *Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang*. Selanjutnya mengenai susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman diatur dengan UUKK 2004 yang menggantikan UUKK 1970 sebagaimana telah diubah melalui UUKK 1999, dan khusus ketentuan tentang Mahkamah Agung (MA) diatur dalam UUMA 1985 yang telah diubah melalui UUMA 2004.

Pasal 4 UUMA 2004 menentukan susunan MA terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera dan seorang sekretaris. Adapun jumlah hakim agung paling banyak 60 (enam puluh) orang.

Baru sejak UUMA 2004, terdapat penentuan jumlah maksimal hakim agung yaitu 60 orang. Berarti kurang dari 60 orang boleh, tetapi tidak boleh lebih dari 60 orang. Pengaturan yang demikian menurut **M. Yahya Harahap** mengandung untung dan rugi. Keuntungannya adalah sudah ada batas tertentu yang tidak boleh dilampaui. Kapan saja dibutuhkan dapat diangkat, asal belum mencapai 60 orang. Ke-

⁶⁰ **Titik Triwulan Tutik** dan **Ismu Gunadi Widodo**, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, h. 83.

⁶¹ **Made Suryana** dan **I Wayan Suarma**, 2011, “Reformasi dan Penguatan Mahkamah Agung Republik Indonesia”, artikel dalam *Jurnal Ganec Swara*, Vol. 5, No. 1, September 2011, h. 62.

rugiannya, apabila keadaan membutuhkan jumlah hakim agung harus melebihi 60 orang, tuntutan ini tidak dapat terlaksana segera sebelum ketentuan Pasal 4 diubah melalui DPR, sehingga kebutuhan yang mendesak tidak bisa direalisasikan selama DPR belum melakukan perubahan atas ketentuan tersebut.⁶²

● Jumlah Hakim Agung

Berkaitan dengan jumlah hakim agung, telah mengalami pergeseran dari waktu ke waktu sesuai dengan keadaan. Yang jadi dasar perubahan jumlah hakim agung adalah faktor jumlah perkara kasasi yang masuk per tahun. Pada masa awal berdirinya MA di bawah pimpinan Ketua MA Kusuma Atmaja, jumlah hakim agung empat orang dan jumlah ini stabil dalam kurun waktu 1950 hingga 1960. Jumlah ini terus meningkat seiring dengan kebutuhan. Tercatat jumlah hakim agung dari waktu ke waktu sebagai berikut:

PERKEMBANGAN JUMLAH HAKIM AGUNG DARI TAHUN 1950 HINGGA SEKARANG

No.	Pimpinan MA	Jumlah Hakim Agung	Periodisasi	Keterangan
1.	Kusuma Atmaja	4 orang	1950-1960	Merupakan masa awal berdirinya MA.
2.	Wirjono Prodjodikoro	7 orang	1955-1966	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pertambahan sejak 1962. ■ Pertambahan dilakukan karena terjadi pertambahan jumlah perkara kasasi yang masuk.
3.	Subekti	9 orang	Masa Orde Baru	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pertambahan mulai tahun 1970. ■ Sejalan dengan pertumbuhan pembangunan dan ekonomi & pembaruan hukum (<i>law development</i>). ■ Berbarengan dengan pembentukan jumlah PN pada kabupaten/kota dan kemudahan arus transportasi sehingga kasus kasasi melimpah.
4.	Umar Senoaji	17 orang	1972	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rekrutmen berasal dari Ketua PT & hakim tinggi. ■ Timbul masalah tunggakan (<i>backlog</i>) kasasi sekitar 7.000 perkara. ■ Arus jumlah perkara makin deras dan besar jumlahnya.
5	Mujono	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30 orang pada 1980 ■ 51 orang pada 1985 	1980-1985	<ul style="list-style-type: none"> ■ Untuk mengantisipasi jumlah tunggakan kasus kasasi. ■ Untuk menyelesaikan tunggakan perkara kasasi sehingga dapat ditegakkan kebijaksanaan penyelesaian kasasi secara reguler per tahunnya.
6	Ali Said	51 orang	1985-1990	Masalah tunggakan kasus kasasi belum juga terselesaikan meskipun hakim agung sudah ditambah.
7	Purwoto Gandasubrata	51 orang	1990	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tunggakan perkara bukan semakin berkurang tetapi semakin bertambah sampai mencapai 17.000 pada akhir masa Sarwata. ■ Jumlah 51 orang hanya stabil antara 1982-1990 sesudah itu sering terjadi kekosongan karena pensiun. Apalagi setelah 1990.
8	Suryono	51 orang		
9	Sarwata	51 orang	2002	

⁶² M. Yahya Harahap, 2009, *Kekuasaan Mahkamah ...*, Op. cit., h. 19.

No.	Pimpinan MA	Jumlah Hakim Agung	Periodisasi	Keterangan
10	Saat ini	60 orang	Mulai 2004 berdasarkan UUMA 2004	Tunggakan perkara masih sekitar 20.000 sedangkan menambah jumlah hakim agung lebih dari 60 sudah tidak realistis.

Sumber: Disarikan dari **M. Yahya Harahap**, 2009.

Pertanyaannya adalah apakah dengan jumlah hakim agung sekarang menjadi 51 atau 60 orang sudah efektif? Menjawab pertanyaan ini menurut **M. Yahya Harahap**, bahwa jumlah hakim agung 51 atau 60 orang sudah cukup. Asal yang direkrut memiliki dedikasi dan profesionalisme yang andal pada satu segi, dan dibarengi dengan perubahan sistem kerja dan persyaratan perkara kasasi pada sisi lain.⁶³ Adapun menurut **Mahkamah Agung RI**, bahwa pada prinsipnya jumlah tersebut memadai dan sesuai dengan kebutuhan, karena jumlah hakim yang besar memiliki dampak negatif bagi MA, yaitu:

- (1) Menyulitkan kontrol terhadap integritas dan kualitas hakim agung.
- (2) Memperbesar peluang terjadinya ketidakkonsistenan dalam memutus perkara.
- (3) Memperbesar organisasi MA, karena dibutuhkan banyaknya staf untuk mendukung hakim agung.
- (4) Memperbesar anggaran yang dibutuhkan MA untuk keperluan organisasi.
- (5) Mengurangi prestise posisi hakim agung.⁶⁴

Sekadar perbandingan, di beberapa negara rata-rata jumlah hakim agung 60 orang dianggap sangat besar. *Supreme Court* (MA) Federal Amerika Serikat, hanya terdiri dari 9 hakim agung yang dipimpin seorang *Chief Justice (the US Supreme Court: Nine Justice Sit on the US Supreme Court)*.⁶⁵ Tidak ada komposisi wakil ketua. Hakim agung pada MA Filipina hanya terdiri dari 15 orang yang dipimpin seorang ketua tanpa wakil ketua.⁶⁶ Begitu juga Korea Selatan, jumlah agung terdiri dari 14 orang. Negara terbesar yang memiliki jumlah hakim agung adalah India, sejumlah 100 orang.⁶⁷

● Pimpinan dan Hakim Anggota

Pimpinan MA terdiri dari: seorang ketua; dua orang wakil ketua; dan beberapa orang ketua muda. Wakil ketua MA meliputi: (1) wakil ketua bidang yudisial yang membawahi ketua muda perdata, ketua muda militer, dan ketua muda tata usaha negara; (2) wakil ketua bidang non-yudisial yang membawahi ketua muda pembinaan dan ketua muda pengawasan.

Ketua dan wakil ketua MA dipilih dari dan oleh hakim agung dan diangkat oleh

⁶³ *Ibid.*, h. 21.

⁶⁴ **Mahkamah Agung RI**, 2003, *Op. cit.*, h. 71-72.

⁶⁵ **Lawrence S. Clark, and Peter D. Kinder**, 1991, *Law and Business*, New York: Mc Graw-Hill Inc.. h. 13.

⁶⁶ **M. Yahya Harahap**, 2002, "Beberapa Tinjauan Reformasi Kekuasaan Kehakiman", Makalah pada Seminar yang diselenggarakan oleh Pengurus IKAHI DKI Jakarta dan Bandung, Jakarta 5 Agustus 2002, h. 4.

⁶⁷ **M. Yahya Harahap**, 2009, *Kekuasaan Mahkamah ...*, *Op. cit.*, h. 21.

presiden. Adapun ketua muda MA diangkat oleh presiden di antara hakim agung yang diajukan oleh ketua MA.

● Mekanisme Rekrutmen dan Pemberhentian Hakim Agung

Para hakim agung diangkat oleh presiden dari nama calon yang diajukan oleh DPR. Calon hakim agung dipilih oleh DPR dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial. Untuk dapat diangkat menjadi hakim agung seorang calon harus memenuhi persyaratan antara lain: (1) warga negara Indonesia, (2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum, (4) berusia sekurang-kurangnya 50 tahun, (5) sehat jasmani dan rohani, dan (6) berpengalaman sekurang-kurangnya 20 (dua puluh tahun) menjadi hakim termasuk sekurang-kurangnya tiga tahun menjadi hakim ting-
gi.⁶⁸

Adapun apabila dibutuhkan, hakim agung dapat diangkat tidak berdasarkan sistem karier dengan syarat: (1) warga negara Indonesia, (2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum, (4) berusia sekurang-kurangnya 50 tahun, (5) sehat jasmani dan rohani, (5) berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademis hukum sekurang-kurangnya 25 tahun, (6) berijazah magister dalam ilmu hukum dengan sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum, dan (7) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.⁶⁹

Lalu bagaimanakah proses rekrutmen hakim agung itu sendiri? Proses rekrutmen hakim agung sebelum perubahan UUD 1945, masalah penentuan dan pengusulan hakim agung dilakukan oleh DPR. Menurut **Mustofa Abdullah**, penentuan hakim agung yang demikian tidak akan bisa melepaskan diri dari kepentingan dan kekuatan politik di lembaga tersebut. Konsekuensi yang ditimbulkan, bahwa hakim agung yang terpilih tersebut sedikit banyak harus membalas jasa-jasa pemilihnya. Artinya, karena lembaga yang berperan menyeleksi adalah lembaga politik, maka bias-politik pun berpeluang terjadi seperti menempatkan personal yang mendukung kepentingan politik mereka dan bukan pada aspek profesionalismenya.⁷⁰

UUD 1945 melakukan perubahan yang cukup fundamental terhadap mekanisme rekrutmen hakim agung dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Pasal 24A ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, *hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum*. Selanjutnya Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan, *calon hakim agung di-*

⁶⁸ Pasal 7 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

⁶⁹ Pasal 7 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

⁷⁰ **Mustofa Abdullah**, 2006. "Kewenangan dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Rangka Penegakan Hukum di Indonesia". Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Keberadaan Komisi Yudisial dalam penegakan hukum yang diselenggarakan oleh PW LPBH NU Jawa Timur pada Tanggal 22 Juli 2006, h. 3

usulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Jika ketentuan ini kita sandingkan dengan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 juncto Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UUKY 2004) yang telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 (UUKY 2011) menetapkan, bahwa Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR. Pemberian wewenang ini pada dasarnya adalah untuk mengantisipasi bias politik dalam pengangkatan Hakim Agung.

Mekanisme pencalonan hakim agung setelah perubahan UUD 1945 ini terlihat jauh lebih maju, transparan dan memiliki akuntabilitas lebih tinggi, hal ini dikarenakan ikut terlibatnya lembaga independen non-politik seperti Komisi Yudisial (KY) dalam proses rekrutmennya.

Menurut Pasal 14 UUMK 2004, dalam melaksanakan kewenangan mengusulkan pengangkatan Hakim Agung Komisi Yudisial memiliki tugas: (1) melakukan pendaftaran calon hakim agung, (2) melakukan seleksi terhadap calon hakim agung, (3) menetapkan calon hakim agung, dan (4) mengajukan calon hakim agung ke DPR. Selanjutnya dalam Pasal 18 dinyatakan, bahwa KY menetapkan dan mengajukan tiga orang calon hakim agung kepada DPR untuk setiap lowongan hakim agung dengan tembusan kepada presiden.

Dengan konstruksi demikian timbul beberapa pertanyaan, antara lain:

- (1) Siapa yang dapat mengajukan menjadi calon hakim agung?
- (2) Bagaimana mekanisme proses penyeleksian calon hakim agung tersebut?
- (3) Apa yang menjadi persyaratan untuk menjadi calon hakim agung?
- (4) Kapan KY melakukan pendaftaran, seleksi, dan penetapan calon hakim agung?

Di dalam Pasal 15 ayat (2) UUKY 2004 secara jelas diatur, bahwa yang dapat mengajukan calon hakim agung kepada KY antara lain: MA, pemerintah, dan masyarakat. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan, bahwa calon hakim agung dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok, yaitu: Hakim Karier dan Hakim Nonkarier. Ini membuka kesempatan bilamana dibutuhkan, maka dapat dicalonkan menjadi hakim agung tidak berdasarkan sistem karier kepada Komisi Yudisial. Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, terdapat perbedaan persyaratan seseorang yang dapat dicalonkan menjadi hakim agung antara hakim karier⁷¹ dan hakim nonkarier.⁷²

⁷¹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung menentukan, bahwa untuk dapat diangkat menjadi hakim agung seorang calon yang berasal dari hakim karier harus memenuhi persyaratan antara lain: (1) warga negara Indonesia; (2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum; (4) berusia sekurang-kurangnya 50 tahun; (5) sehat jasmani dan rohani; dan (6) berpengalaman sekurang-kurangnya 20 (dua puluh tahun) menjadi hakim termasuk sekurang-kurangnya tiga tahun menjadi hakim tinggi.

⁷² Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung menentukan, bahwa calon yang berasal dari hakim nonkarier, selain kelima persyaratan pertama, maka ia harus berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademisi hukum sekurang-kurangnya 25 tahun; berijazah magister dalam ilmu hukum; dan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan

KY dalam melaksanakan tugas peranannya tersebut, paling lama enam bulan sejak menerima pemberitahuan mengenai lowongan hakim agung.⁷³ KY hanya mempunyai waktu lima belas hari semenjak menerima pemberitahuan mengenai lowongan hakim agung harus mengumumkan pendaftaran penerimaan calon hakim agung.⁷⁴ Pengumuman pendaftaran tersebut dilakukan 15 hari berturut-turut. Sebaliknya MA, pemerintah, dan masyarakat dapat mengajukan calon hakim agung dalam jangka waktu paling lama 15 hari, sejak pengumuman pendaftaran penerimaan calon hakim agung.

Setelah 15 hari berakhirnya masa pangajuan calon, KY melakukan seleksi persyaratan administrasi calon hakim agung. Paling lama dalam jangka waktu 15 hari, KY harus sudah mengumumkan daftar calon yang memenuhi persyaratan administrasi. Kemudian masyarakat diberikan hak seluas-luasnya untuk memberikan informasi atau pendapatnya dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak diumumkannya daftar nama calon hakim agung yang memenuhi persyaratan administrasi. Dalam jangka waktu paling lambat 30 hari semenjak informasi atau pendapat diterima dari masyarakat luas, KY melakukan penelitian tentang kesahihan informasi tersebut.

Proses penyeleksian terhadap calon hakim agung yang telah memenuhi persyaratan administrasi difokuskan kepada kualitas, dan kepribadian calon berdasarkan standar yang telah ditetapkan. Di samping itu, calon hakim agung wajib membuat/menyusun karya ilmiah dengan topik yang telah ditentukan. Karya ilmiah tersebut sudah diterima KY dalam jangka waktu paling lambat 10 hari sebelum seleksi dilaksanakan. Seleksi dilaksanakan secara terbuka dalam jangka waktu paling lama 20 hari. Kemudian dalam jangka waktu paling lama 15 hari terhitung sejak seleksi berakhir, KY menetapkan dan mengajukan tiga orang nama calon hakim agung kepada DPR untuk setiap satu lowongan hakim agung, dengan tembusan disampaikan kepada Presiden.

Lalu yang menjadi pertanyaan lagi adalah sejauh mana kewenangan DPR dalam menetapkan calon Hakim Agung? Apakah DPR masih harus mengadakan seleksi ulang untuk menguji kelayakan calon Hakim Agung? Harus diakui tidak terlalu jelas sejauh mana kewenangan DPR setelah menerima calon hakim agung yang diusulkan KY. Sebagai lembaga negara yang berkedudukan sebagai *checks and balance* yang memiliki otoritas dalam menyeleksi kredibilitas calon hakim agung, seharusnya tak perlu lagi ada uji kelayakan atau kepatutan yang dilakukan DPR—dalam arti DPR tinggal menetapkan saja.

UUKY 2004 tidak menjelaskan soal proses seleksi calon hakim agung di DPR. Dalam Pasal 19 hanya disebutkan, “DPR telah menetapkan calon hakim agung untuk diajukan kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak diterima nama calon sebagaimana dimaksud Pasal 18.”

yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

⁷³ Pasal 14 ayat (3) UU Komisi Yudisial.

⁷⁴ Pasal 15 ayat (1) UU Komisi Yudisial.

UUKY 2004 tidak menjelaskan apakah usulan calon hakim agung yang diusulkan KY bisa dikurangi oleh DPR atau DPR hanya sekadar menjadi tukang pos untuk meneruskan ke Presiden.

Menurut **Akil Mochtar**, anggota Komisi II DPR, bahwa dalam menetapkan calon hakim agung ini DPR mempunyai kewenangan untuk menyeleksi lagi usulan KY. Hal ini berpegang pada UUMA 2004, di mana DPR berwenang mengusulkan satu orang calon hakim agung untuk setiap satu lowongan hakim agung. Jadi, DPR tetap melakukan uji kelayakan terhadap calon hakim agung yang diusulkan KY.

Namun demikian, dengan mempertimbangkan, bahwa kewenangan KY untuk mengusulkan calon hakim agung tersebut pada dasarnya diberikan oleh UUD 1945 berarti juga kewenangan pengusulan calon hakim agung ini lebih tinggi, maka selayaknya DPR tidak melakukan uji ulang kelayakan calon hakim yang dilakukan KY—kecuali terdapat indikasi bahwa dalam proses seleksi calon hakim yang dilakukan KY *inkonstitusional*.

Satu hal lagi yang perlu mendapat penegasan, bahwa proses rekrutmen calon hakim agung melalui mekanisme dengan melibatkan lembaga negara seperti KY tersebut merupakan langkah maju dalam suatu sistem ketatanegaraan. Karena pemberian wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR oleh KY pada dasarnya adalah untuk mengantisipasi bias politik dalam pengangkatan hakim agung.

Proses pemberhentian dengan hormat hakim agung Mahkamah Agung dari jabatannya dilakukan presiden atas usul Ketua MA apabila: (1) meninggal dunia; (2) telah berumur 65 tahun; (3) permintaan sendiri; (3) sakit jasmani atau rohani terus-menerus; atau (4) ternyata tidak cakap menjalankan tugasnya.⁷⁵ Adapun pemberhentian tidak dengan hormat hakim agung Mahkamah Agung dari jabatannya dilakukan oleh Presiden atas usul Mahkamah Agung karena: (1) dijatuhi hukuman pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; (2) melakukan perbuatan tercela; (3) terus-menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya; (4) melanggar sumpah atau janji jabatan; atau (5) melanggar larangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁷⁶ Usul pemberhentian dengan tidak hormat hakim agung Mahkamah Agung dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan secukupnya untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan MA.

● Kepaniteraan MA

Pada MA ditetapkan adanya kepaniteraan yang dipimpin oleh seorang panitera yang bantu oleh beberapa orang panitera muda dan beberapa orang panitera pengganti.⁷⁷ Selanjutnya Pasal 19 UUMA 2004 menegaskan, ketentuan mengenai susunan organisasi, tugas, tanggung jawab, dan tata kerja kepaniteraan MA ditetapkan de-

⁷⁵ Pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

⁷⁶ Pasal 12 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

⁷⁷ Lihat Pasal 18 UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

ngan Keputusan Presiden atas usul MA.⁷⁸

Panitera ini diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung. Untuk dapat diangkat menjadi panitera MA, seorang calon harus memenuhi persyaratan: (1) WNI, (2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, (3) berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum, dan (4) berpengalaman sekurang-kurangnya dua tahun sebagai panitera muda pada MA dan sekurang-kurangnya 3 tahun sebagai panitera pada pengadilan tingkat banding.⁷⁹

Menurut ketentuan Pasal 20 UUMA 1985, bahwa jabatan panitera, wakil panitera, panitera muda atau panitera pengganti di MA hanya dapat diisi oleh kalangan hakim. Karena itu, karier tertinggi seorang panitera karier⁸⁰ hanyalah menjadi panitera di pengadilan tingkat banding.

Pengaturan tersebut didasari pada pertimbangan, bahwa kualitas panitera karir saat ini dianggap masih tidak cukup baik untuk menduduki jabatan tersebut.⁸¹ Hal ini tidak terlepas dari “tuntutan” keahlian seorang panitera di MA berbeda dengan pekerjaan standar yang dikuasai oleh panitera karier.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 2005, bahwa kedudukan kepaniteraan MA merupakan aparatur tata usaha negara atau aparat TUN, dan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, berada di bawah dan bertanggung jawab kepala ketua MA.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kedudukan kepaniteraan MA adalah sebagai aparat TUN dalam tubuh MA, ditetapkan keberadaannya dalam rangka memberikan dukungan di bidang teknis dan administrasi yudisial MA, dan berada di bawah serta bertanggung jawab kepada Ketua MA. Selain itu, menurut Pasal 4 ayat (2) semua pejabat yang ada di Kepaniteraan MA, merupakan jabatan fungsional Kepaniteraan. Dengan demikian, kedudukan mereka sebagai aparatur TUN, sekaligus menduduki jabatan fungsional kepaniteraan.

Kepaniteraan MA memiliki tugas, antara lain:

- (1) Melaksanakan pemberian dukungan di bidang teknis dan administrasi yustisial kepada Majelis Hakim Agung dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara;
- (2) Melaksanakan administrasi penyelesaian putusan MA.⁸²

Dalam melaksanakan tugasnya, Kepaniteraan MA mengemban fungsi antara lain:

⁷⁸ Sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 19 UUMA 2004, Presiden telah menerbitkan Keppres No. 14 Tahun 2005, tanggal 31 Januari 2005. Dengan demikian rujukan pembahasan mengenai Kepaniteraan MA tidak semata-mata berdasarkan pada Bagian Ketiga Bab II UUMA 2004, tetapi juga Keppres No. 14 Tahun 2005.

⁷⁹ Pasal 20 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

⁸⁰ Panitera Karier adalah panitera yang sejak awal direkrut sebagai panitera di Pengadilan Tingkat Pertama.

⁸¹ **Mahkamah Agung RI**, 2003, *Cetak Biru ...*, Op.cit., h. 82.

⁸² Pasal 2 Keppres No. 14 Tahun 2005.

- (1) Koordinasi pelaksanaan pemberian dukungan di bidang teknis dan administrasi yudisial;
- (2) Koordinasi urusan administrasi keuangan perkara di lingkungan MA;
- (3) Pelaksanaan pemberian dukungan di bidang teknis dan administrasi yudisial;
- (4) Pelaksanaan minutası perkara;
- (3) Pembinaan lembaga teknis dan evaluasi pelaksanaan administrasi Kepaniteraan.⁸³

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka titik berat tugas dan fungsi Kepaniteraan MA adalah membantu dan memberikan dukungan teknis dan administrasi yudisial kepada majelis serta melaksanakan administrasi penyelesaian putusan MA.

● Sekretariat MA

Sekretariat MA dipimpin oleh seorang sekretaris MA. Sekretaris MA diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul ketua MA. Pada sekretariat MA tersebut dibentuk beberapa direktorat jenderal dan badan yang dipimpin oleh beberapa direktur jenderal dan kepada badan yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul ketua MA. Pada sekretariat dibentuk beberapa direktorat jenderal dan badan yang dipimpin oleh beberapa Direktur Jenderal dan Kepala Badan.⁸⁴ Selanjutnya mengenai sekretariat MA diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2005 tentang Sekretariat Mahkamah Agung.

Menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2005, bahwa Sekretariat MA merupakan aparat TUN yang kedudukannya berada di bawah Kepala MA, dan dalam menjalankan tugas dan fungsinya bertanggung jawab langsung kepada ketua MA.

Sekretariat MA memiliki tugas pokok membantu ketua MA dalam menyelenggarakan koordinasi dan pembinaan dukungan teknis, administrasi, organisasi, dan finansial. Penyelenggaraan koordinasi dan dukungan tersebut diberikan dan dilakukan Sekretariat MA kepada seluruh unsur yang berada di lingkungan MA sendiri serta meliputi pengadilan di semua lingkungan peradilan yang ada di seluruh NKRI.

Sekretariat MA dalam menjalankan tugas koordinasi dan pembinaan dukungan teknis, administrasi, organisasi, dan finansial melakukan beberapa fungsi antara lain:

- (1) Koordinasi terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Sekretariat MA dan Kepaniteraan MA.
- (2) Pembinaan dan pelaksanaan dukungan teknis, administrasi, dan finansial di lingkungan MA dan pengadilan di semua lingkungan peradilan.
- (3) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta standardisasi teknis di bidang pembinaan tugas teknis, pembinaan administrasi peradilan, pranata dan tata laksana perkara pada pengadilan di semua lingkungan peradilan.
- (4) Pembinaan dan pelaksanaan pengawasan terhadap tugas di lingkungan MA dan

⁸³ Pasal 3 Keppres No. 14 Tahun 2005.

⁸⁴ Pasal 25 UUMA 2004.

- pengadilan di semua lingkungan peradilan.
- (5) Pembinaan dan pelaksanaan penelitian dan pengembangan serta pendidikan dan pelatihan di bidang hukum dan peradilan di lingkungan MA dan pengadilan di semua lingkungan peradilan.
 - (6) Pembinaan dan pelaksanaan perencanaan, pengorganisasian, administrasi kepegawaian, finansial, perlengkapan, dan ketatausahaan pengadilan di semua lingkungan peradilan serta kehumasan, keprotokolan, dan kerumahtanggaan di lingkungan sekretariat MA.⁸⁵

3. Tugas dan Wewenang MA

Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, *Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*

Berkaitan dengan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang, MA sebagai salah satu kekuasaan kehakiman memiliki tugas dan kewenangan antara lain:

- a) Memeriksa dan memutus; permohonan kasasi, sengketa tentang kewenangan mengadili, dan permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁸⁶
- b) Memutus permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan tingkat banding atau tingkat terakhir dari semua lingkungan peradilan;⁸⁷
- c) Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.⁸⁸
- d) Menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.⁸⁹
- e) Melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan lingkungan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.⁹⁰
- f) Melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.⁹¹
- g) Meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua badan peradilan yang di bawahnya.⁹²
- h) Memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan

⁸⁵ Pasal 3 Keppres No. 13 Tahun 2005.

⁸⁶ Pasal 28 ayat (1) UUMA 1985.

⁸⁷ Pasal 29 ayat (1) UUMA 1985.

⁸⁸ Pasal 31 ayat (1) UUMA 2004.

⁸⁹ Pasal 31 ayat (2) UUMA 2004.

⁹⁰ Pasal 32 ayat (1) UUMA 2009.

⁹¹ Pasal 32 ayat (2) UUMA 2009.

⁹² Pasal 32 ayat (3) UUMA 2009.

- peradilan di bawahnya.⁹³
- i) Memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili:
 - (1) antara pengadilan di lingkungan peradilan yang satu dengan pengadilan di lingkungan peradilan yang lain;
 - (2) antara dua Pengadilan yang ada dalam daerah hukum pengadilan tingkat banding yang berkaitan dari lingkungan peradilan yang sama;
 - (3) antara dua pengadilan tingkat banding di Lingkungan Peradilan yang sama atau antara lingkungan peradilan yang berlainan.⁹⁴
 - j) Memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.⁹⁵
 - k) Memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan yang diatur dalam Bab IV Bagian Keempat UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.⁹⁶
 - l) Memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.⁹⁷
 - m) Melakukan pengawasan atas penasihat hukum dan notaris bersama-sama Presiden.⁹⁸
 - n) Memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak kepada lembaga tinggi negara yang lain.⁹⁹
 - o) Meminta keterangan dari dan memberikan petunjuk kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 25 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.¹⁰⁰
 - p) Memeriksa keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi.¹⁰¹

Berdasarkan ketentuan tersebut, MA dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya setidaknya memiliki lima fungsi pokok antara lain: fungsi peradilan (*junctie functie*), fungsi mengatur (*regelende functie*), fungsi penasihat (*adviserende functie*), fungsi pengawasan (*toezienende functie*), dan fungsi administrasi (*administratieve*

⁹³ Pasal 32 ayat (4) UUMA 2009.

⁹⁴ Pasal 33 ayat (1) UUMA 1985.

⁹⁵ Pasal 33 ayat (2) UUMA 1985.

⁹⁶ Pasal 34 UUMA 1985.

⁹⁷ Pasal 35 UUMA 1985.

⁹⁸ Pasal 36 UUMA 1985.

⁹⁹ Pasal 37 UUMA 1985.

¹⁰⁰ Pasal 38 UUMA 1985.

¹⁰¹ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.

functie).¹⁰² **Mahkamah Agung RI** dalam buku *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI*, menyatakan bahwa menurut Tap. MPR No. III/MPR/1978 dan UUMA 1985, MA memiliki fungsi antara lain:

- (1) Fungsi mengadili, yaitu memeriksa dan memutus perkara permohonan kasasi dan peninjauan kembali, dan mengadili sengketa perampasan kapal asing.
- (2) Fungsi menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*), yaitu untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Fungsi pengaturan, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum.
- (4) Fungsi pemberi nasihat dan pertimbangan hukum, yaitu memberikan nasihat hukum kepada Presiden dalam pemberhentian dan penolakan grasi dan rehabilitasi serta memberi pertimbangan hukum ke lembaga tinggi negara lain;
- (5) Fungsi membina dan mengawasi, yaitu membina dan mengawasi peradilan dan hakim di bawahnya.
- (6) Fungsi administrasi, yaitu mengelola administrasi, keuangan, dan organisasinya sendiri.¹⁰³

Selain itu, MA masih memiliki fungsi-fungsi lain yang diatur dalam undang-undang terpisah, misalnya fungsi menetapkan Panitia Pengawas Pemilihan Umum yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu, fungsi pengawasan partai politik yang diatur dalam Undang-Undang Partai Politik, dan fungsi menyelesaikan perselisihan antardaerah dalam konteks otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Otonomi Daerah.¹⁰⁴

Berbeda dengan pendapat tersebut, menurut **Henry Pandapokan Panggabean** bahwa fungsi MA dapat dibuatkan sistematikanya berdasarkan ketentuan perundang-undangan dalam tiga bidang fungsi, yaitu:

- (1) Fungsi yang bersifat peradilan.
- (2) Fungsi khusus yang bersifat administrasi.
- (3) Fungsi tambahan bersifat ketatanegaraan.¹⁰⁵

Pertama, fungsi MA yang bersifat peradilan mencakup lima bidang, yaitu peradilan kasasi, bidang fungsi peradilan untuk sengketa kewenangan mengadili, bidang fungsi peradilan untuk sengketa perampasan kapal asing oleh kapal perang RI, bidang fungsi peradilan untuk permohonan peninjauan kembali, bidang fungsi peradilan untuk hak uji materiel.

Kedua, fungsi khusus bersifat administratif mencakup: fungsi pengawasan (*to-eziende functie*), fungsi mengatur (*regelende functie*), dan fungsi administratif (*administrative functie*).

¹⁰² **Philipus M. Hadjon**, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Surabaya: Bina Ilmu, h. 59.

¹⁰³ **Mahkamah Agung RI**, 2003, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 15.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ **Henry Pandapokan Panggabean**, 2008, *Peranan Mahkamah Agung Melalui Putusan-putusan Hukum Perikatan*, Bandung: Penerbit PT Alumni, h. 33.

Ketiga, fungsi tambahan bersifat ketatanegaraan, mencakup: fungsi penasehat (*adviseerende functie*), fungsi pengawasan Parpol, fungsi pengawasan pemilu, dan fungsi penyelesaian perselisihan antara daerah.

Analisis berikut akan mengkaji fungsi-fungsi MA yang paling sering digunakan, dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya.

a. Fungsi Peradilan

Pasal 28 UUMA 1985 menyatakan, bahwa MA memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi dan peninjauan kembali serta sengketa kewenangan mengadili terhadap semua lingkungan pengadilan. Selain itu, dalam Pasal 33 UUMA 1985 juga ditegaskan, bahwa MA juga memiliki kewenangan untuk menguji sengketa mengenai rampasan kapal asing.

Berdasarkan ketentuan tersebut, wewenang MA dalam soal kekuasaan mengadili meliputi: *Pertama*, dalam tingkat pertama dan terakhir, mengenai: (1) perselisihan yurisdiksi (kekuasaan mengadili) antara badan peradilan dalam lingkungan yang berbeda; (2) perselisihan yurisdiksi antara badan-badan peradilan sederajat yang termasuk wewenang pengadilan tinggi yang berlainan; (3) semua sengketa mengenai wewenang mengadili antara pengadilan yang tidak termasuk butir-butir tersebut.¹⁰⁶

Kedua, dalam tingkat kasasi, yaitu: (1) perkara-perkara yang dimohonkan kasasi dalam semua lingkungan peradilan;¹⁰⁷ (2) melakukan pengujian materiel terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan jalan kasasi.¹⁰⁸

Ketiga, melakukan peninjauan kembali perkara-perkara yang dimohonkan peninjauan kembali.¹⁰⁹

Keempat, memberikan putusan dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia.¹¹⁰

Berkaitan dengan fungsi mengadili MA ini, menurut **Mahkamah Agung RI** masih memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain:

- (1) Adanya putusan yang berbeda antara satu majelis hakim agung dengan majelis lain atas suatu permasalahan hukum yang sama dalam suatu waktu tertentu (berdekatan). Bahkan ada dua putusan MA yang berbeda untuk kasus yang sama persis, yang menyebabkan ketidakpastian hukum.
- (2) Adanya putusan yang kurang berkualitas.
- (3) Adanya putusan yang salah ketik atau bahkan dipalsukan.
- (4) Tidak seluruh putusan MA dapat dieksekusi.
- (5) Lamanya proses beperkara di MA.¹¹¹

¹⁰⁶ Lihat Pasal 33 UUMA 1985.

¹⁰⁷ Lihat Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 20 UUMA 1970 *juncto* Pasal 29 s.d 30 UUMA 1985.

¹⁰⁸ Lihat Pasal 26 UUMK 1970 *juncto* Pasal 11 Tap MPR No. III/MPR/1978 *juncto* Pasal 31 UUMA 1985.

¹⁰⁹ Lihat Pasal 21 UUMK 1970 *juncto* Pasal 34 UUMA 1985.

¹¹⁰ Lihat Pasal 33 ayat (2) UUMA 1985.

¹¹¹ **Mahkamah Agung RI**, 2009, *Cetak Biru*, *Op. cit.*, h. 16.

Kelemahan-kelemahan tersebut disebabkan oleh banyak faktor, antara lain: kelemahan dalam sistem rekrutmen hakim agung, kelemahan manajemen perkara, kelemahan dalam sistem pengawasan terhadap integritas dan produktivitas hakim agung, hakim dan pegawai; kurang memadainya dukungan sarana dan prasarana; kelemahan undang-undang yang mengatur mengenai hukum acara, dan beberapa faktor eksternal lainnya.

● Mengadili pada Tingkat Kasasi

Perkataan kasasi berasal dari bahasa Perancis **Cassation**, dengan kata kerja **casser**, yang berarti membatalkan atau memecahkan. Peradilan kasasi dapat diartikan: memecahkan atau membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan, karena dianggap mengandung kesalahan dalam penerapan hukum.

Menurut **Oemar Seno Adji**, bahwa fungsi peradilan kasasi bertujuan untuk:

- (1) Menyatakan satu kesatuan hukum (yang dapat diartikan menciptakan unifikasi hukum melalui yurisprudensi).
- (2) Menjaga kesamaan dalam peradilan (yang dapat diartikan menjamin terlaksananya peradilan secara cepat, dan biaya ringan).¹¹²

Ruang lingkup peradilan kasasi hanyalah kesalahan-kesalahan di dalam penerapan hukum. Penerapan fakta-fakta termasuk wewenang *judex factie*, dan di dalam sistem hukum Indonesia menjadi wewenang pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat terakhir. Dalam praktik sehari-hari ruang lingkup peradilan kasasi mencakup:

- (1) Putusan atau vonis yang diambil dalam suatu perkara atau perselisihan sebagai penutup atau pengakhir suatu pemeriksaan yang telah dilakukan oleh pengadilan atau hakim;
- (2) Penetapan yang dalam bahasa Belanda disebut *beschikking* adalah tindakan-tindakan Pengadilan (hakim) yang tidak merupakan putusan, misalnya penetapan hari sidang, perintah penyitaan, penetapan pengangkatan seorang wali, penetapan penangguhan pemahaman, dan lain-lain.

Putusan dan penetapan yang dimintakan kasasi itu harus berasal dari sebuah badan pengadilan atau hakim, jadi suatu putusan pengadilan (*rechterlijke beschikking*). Putusan dimaksud meliputi: *Pertama*, putusan pengadilan yang tunduk pada kasasi sebagaimana ditentukan pada Pasal 44 UUMA *juncto* Pasal 244 KUHAP, seperti perbuatan pemeriksaan yang dilakukan oleh kurang dari tiga orang hakim. *Kedua*, putusan pengadilan yang tidak tunduk pada kasasi seperti perkara pidana yang terdakwa dijatuhkan perampasan kemerdekaan, tetapi tidak menggunakan upaya hukum *verstek*.

Selain dua jenis putusan tersebut, menurut **Subekti** ada putusan MA yang me-

¹¹² Memori penjelasan Pasal 4 UUKK 1970 *juncto* UUKK 2004. Lihat **Oemar Seno Adji**, 1985, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, h. 262.

nyatakan permohonan kasasi tidak dapat diterima karena putusan yang dimohonkan kasasi itu bukan suatu putusan badan kehakiman, misalnya: putusan pengadilan negeri dalam tingkatan banding terhadap putusan panitia sewa-menyewa, karena hal itu bukan merupakan putusan kehakiman, karena melakukan suatu putusan yang terletak dalam lapangan hukum khusus.¹¹³

Berdasarkan kenyataan tersebut, dalam pengajuan permohonan kasasi harus mempunyai persyaratan formal: *Pertama*, untuk bidang hukum perdata persyaratan formal permohonan kasasi meliputi:

- (1) Tidak berwenang atau melampaui batas kewenangan.
- (2) Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku.
- (3) Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.¹¹⁴

Kedua, di bidang hukum pidana persyaratan formal permohonan kasasi harus mencakup 3 alasan, yaitu:

- (1) Kesalahan penerapan peraturan hukum.
- (2) Kesalahan cara mengadili.
- (3) *Judex facti* melampaui batas wewenang.¹¹⁵

Syarat-syarat formal pengajuan permohonan kasasi di kedua bidang hukum itu hampir sama maksudnya, syarat-syarat formal mana merupakan akses bersifat limitatif bagi hakim kasasi memeriksa dan mengadili permohonan kasasi.

● Sengketa Kewenangan Mengadili

Pasal 28 ayat (1) b UUMA 1985 menyatakan, bahwa MA berwenang memeriksa dan memutus sengketa tentang wewenang mengadili. MA memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa kewenangan mengadili, mencakup bidang kewenangan:

- (1) Antara pengadilan di lingkungan peradilan yang satu dengan pengadilan di lingkungan peradilan yang lain.
- (2) Antara dua pengadilan yang ada dalam daerah hukum pengadilan tingkat banding yang berkaitan dari lingkungan peradilan yang sama.
- (3) Antara dua pengadilan tingkat banding di lingkungan peradilan yang sama atau antara lingkungan peradilan yang berlainan.

Sengketa tentang kewenangan mengadili terjadi:

- (1) Jika dua pengadilan atau lebih menyatakan berwenang mengadili perkara yang sama.

¹¹³ Subekti, 1982, *Peranan Lembaga Yudikatif dalam Menangani Masalah Hukum dan Peradilan*, Jakarta: BPHN, h. 177.

¹¹⁴ Pasal 30 UUMA 1985 *juncto* UUMA 2004.

¹¹⁵ Pasal 253 ayat (1) KUHP.

- (2) Jika dua pengadilan atau lebih menyatakan tidak berwenang mengadili perkara yang sama.¹¹⁶

Dalam praktik peradilan, sengketa kewenangan mengadili sering menjadi salah satu faktor penghambat penyelesaian sengketa secara sederhana dan cepat.

● Sengketa Perampasan Kapal Asing oleh Kapal Perang RI

Pasal 33 ayat (2) UUMA 1985, MA berwenang memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul, karena perampasan kapal asing dan mutannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.

Permasalahan pokok dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUMA 1985, bahwa belum adanya hukum acara yang khusus untuk memutus sengketa yang timbul karena perampasan itu. Penjelasan umum atas UUMA 1985 juga tidak memberikan penjelasan, sedang penjelasan demi pasal, khusus Pasal 33 ayat (2) UUMA 1985, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan kapal adalah kapal laut dan kapal udara.

Dalam praktik peradilan perampasan kapal asing itu berkaitan dengan sengketa yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia. Kapal perang RI sudah sangat sering melakukan penangkapan atas kapal asing yang melakukan pencurian ikan di ZEE Indonesia dengan landasan kedua UU tersebut.¹¹⁷ Bahkan dewasa ini Menteri Kelautan dan Perikanan **Susi Pudjiastuti** mengungkapkan modus baru yang digunakan perusahaan-perusahaan asing demi bisa menangkap ikan di laut Indonesia. Yang mana perusahaan asing tersebut membeli kapal-kapal nelayan di Indonesia yang memiliki kapasitas di atas 30 *Gross Ton* (GT) sekaligus dengan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI)-nya.¹¹⁸

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UUPi 2004),¹¹⁹ dan membuka lembaran baru di bidang perikanan. Melalui UU ini telah lahir pengadilan *ad hoc*, yaitu pengadilan perikanan¹²⁰ dan Mahkamah Pelayaran. Meskipun dalam pelaksanaan masih menemui kendala, khususnya yang berkaitan dengan kesiapan aparat dan aparatur serta kesulitan dalam koordinasi antar-instansi dan ketidakharmonisan antar peraturan yang terkait, sehingga pelaksanaan tugas dan fungsi pengadilan perikanan pernah ditangguhkan pemerintah hingga 6 Oktober 2007, sementara pengadilan perikanan berdiri sejak 2004.¹²¹

¹¹⁶ Pasal 56 UUMA 1985 *juncto* Pasal 150 KUHP.

¹¹⁷ **Henry Pandapotan Panggabean**, *Op. cit.*, h. 39.

¹¹⁸ <http://bisnis.liputan6.com/read/2612391/menteri-susi-ungkap-modus-baru-pencurian-ikan-oleh-asing>, diakses 12 Januari 2007.

¹¹⁹ UUPi 2004 pada pokoknya mengatur tentang pengelolaan perikanan untuk meningkatkan kemakmuran dan keadilan guna pemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan bangsa dan negara dengan tetap memperhatikan prinsip kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya serta kesinambungan pembangunan perikanan nasional.

¹²⁰ Untuk pertama kali telah dibentuk beberapa pengadilan perikanan, yaitu di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung, dan Tual.

¹²¹ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok ...*, *Op. cit.*, h. 529.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan kemudian diubah melalui Undang-undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UUPi 2009). Pembentukan Pengadilan perikanan diatur dalam Pasal 71 UUPi 2009. Pengadilan tersebut ialah pengadilan khusus yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan.¹²²

Ada yang menarik dari ketentuan UUPi 2009, Pasal 69 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, ayat (1) dan (4) menetapkan: ayat (1), “Kapal pengawas perikanan berfungsi melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia”. Adapun ayat (4) berbunyi, “Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana ayat (1) penyidik dan atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.”

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, pemerintahan Jokowi-JK berkali-kali telah menenggelamkan dan membakar kapal pencuri ikan yang dilakukan oleh bangsa Asing yang terbukti telah melakukan kejahatan pencurian ikan secara ilegal (*illegal fishing*) di wilayah yurisdiksi NKRI, meskipun tindakan ini sempat menimbulkan pro dan kontra.¹²³

● Permohonan Peninjauan Kembali

Permohonan peninjauan kembali (PK) merupakan upaya hukum luar biasa karena sebenarnya lembaga ini bertentangan dengan asas kepastian hukum. Prinsip asas kepastian hukum menetapkan, bahwa putusan hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap (*gezag van gewijsde*) tidak dapat diubah lagi. Asas ini disebut juga asas *ne bis in idem*, yaitu tidak boleh terjadi dua putusan terhadap satu kasus yang sama antara dua pihak yang sama. Oleh sebab itu, dalam hal permohonan PK ditentukan persyaratan yang ketat untuk menerapkan asas keadilan terhadap pemberlakuan asas kepastian. Fungsi MA dalam peradilan PK adalah untuk mengadakan koreksi terhadap putusan pengadilan yang mengandung ketidakadilan karena kesalahan dan kekhilafan hakim.

Hukum acara PK mengandung beberapa prinsip umum dan prinsip khusus yang berlaku bagi perkara perdata dan perkara pidana.

● Prinsip Umum

Prinsip umum tentang PK diatur dalam Pasal 67 UUPi 1985, bahwa Pemeriksaan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum

¹²² Pengadilan perikanan pertama yang dibentuk pada 2007 di lima wilayah, yaitu di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Tual, Bitung, dan Pontianak. Berdasarkan UUPi 2009 kemudian bertambah di Tanjung Pinang dan Ranai, Provinsi Kepulauan Riau.

¹²³ <http://nasional.kompas.com/read/2014/11/24/2247109/TenggelamkanKapal.Pemerintah.Tak.Takut.Diprotes.Negara.Lain>, diakses 12 Januari 2017.

tetap. Ketentuan Pasal 67 UUMA 1985 ini memiliki esensi: *Pertama*, PK hanya dapat dimintakan terhadap putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. *Kedua*, selama putusan pengadilan yang bersangkutan belum memiliki kekuatan hukum tetap, belum terbuka upaya PK.

Prinsip sekaligus menjadi syarat formil permohonan PK. Permohonan PK yang diajukan terhadap putusan pengadilan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap tidak memenuhi syarat dan bersifat prematur, dan dinyatakan tidak dapat diterima. Prinsip ini telah dianut sejak dari dulu oleh Pasal 385 Rv yang mengatakan, rekes sipil dapat diajukan terhadap putusan terakhir dan putusan verstek yang tidak dapat diajukan perlawanan.

Hal ini juga dipedomani sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MA Nomor 432K/Sip/1969, yang mengatakan pada dasarnya permohonan PK terhadap suatu putusan pengadilan setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap. Adapun putusan dikatakan telah memiliki kekuatan hukum tetap adalah jika terhadap putusan tersebut telah tertutup upaya hukum biasa, final, dan tidak dapat dicabut kembali (*irrevocable judgment*) oleh siapa pun dan kekuasaan mana pun.¹²⁴

Prinsip umum kedua terhadap putusan yang dapat dimohonkan PK adalah perkara kontentiosa (*contentieuze rechtspraak* atau *contentious jurisdiction*) atau putusan perkara sengketa yang bersifat partai (*inter-parties*). Sehingga penetapan yang lahir dari perkara permohonan atau voluntair secara *ex-parte* tidak dapat diajukan PK.

Indikasi prinsip tersebut tersurat: *Pertama*, Pasal 66 ayat (2) UUMA 1986 yang mengatakan pemohon PK tidak menanggguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan. Pelaksanaan putusan (eksekusi) merupakan ciri yang melekat pada putusan yang lahir dari perkara kontentiosa, bukan merupakan ciri dan tidak melekat pada penetapan yang lahir dari permohonan sepihak. *Kedua*, Pasal 68 ayat (1) UUMA 1986, yang mengatakan permohonan PK harus diajukan sendiri oleh para pihak yang berperkara. Istilah diajukan sendiri oleh para pihak yang berperkara merupakan penegasan bahwa objek permohonan PK hanya putusan yang lahir dari sengketa antar pihak yang berperkara.¹²⁵

● Prinsip Khusus

Prinsip khusus yang dianut dalam hukum acara PK yang berlaku bagi perkara perdata dan perkara pidana antara lain:

- (1) Permohonan PK dapat diajukan hanya 1 kali dan dapat dicabut kembali selama belum diputus.¹²⁶
- (2) Permohonan PK tidak menanggguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan.¹²⁷
- (3) Permohonan PK diajukan oleh pemohon kepada MA melalui pengadilan negeri

¹²⁴ M. Yahya Harahap, *Op. cit.*, h. 442.

¹²⁵ Henry Pandapotan Panggabean, *Op. cit.*, h. 45.

¹²⁶ Pasal 66 UUMA 1985.

¹²⁷ Pasal 66 UUMA 1985.

yang memutus perkara.¹²⁸

- (4) MA memutus permohonan PK pada tingkat pertama dan terakhir.¹²⁹
- (5) MA berwenang memerintahkan PN atau PT untuk mengadakan pemeriksaan tambahan dan meminta keterangan dari Jaksa Agung atau pejabat lain yang disertai tugas penyidikan jika diperlukan.¹³⁰
- (6) Prinsip khusus dalam hal perkara pidana:
 - (a) Permohonan PK tidak dibatasi dengan suatu jangka waktu.¹³¹
 - (b) Pidana yang dijatuhkan dalam putusan PK tidak boleh melebihi pidana yang dijatuhkan dalam putusan semula.¹³²

b. Menguji Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-undang Terhadap Undang-undang

Hak uji pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu: *Pertama*, hak uji formal (*formeel toetsingrecht*), yaitu hak untuk meneliti apakah suatu peraturan telah dibuat menurut prosedur yang telah ditetapkan UU. Hak ini melekat dalam fungsi hakim melalui proses sidang. *Kedua*, hak uji materiel (*materiel toetsingrecht*), yaitu hak meneliti dan menilai apakah isi suatu peraturan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak.¹³³

UUD 1945 sebelum perubahan, baik dalam pasal-pasalnyapun maupun dalam penjelasannya tidak dijumpai aturan mengenai hak uji materiel. Keadaan demikian menurut **Samsul Wahidin**, dilatarbelakangi oleh tiga alasan: *Pertama*, UUD 1945 dikonsepsikan sebagai UUD yang singkat. *Kedua*, para pembentuk UUD menghendaki agar hak menguji materiel tidak dicantumkan dalam UUD. *Ketiga*, hak menguji materiel secara luas oleh para pembentuk UUD tidak sesuai/tidak baik bagi Indonesia yang akan berdiri.¹³⁴

Berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan, ketentuan mengenai hak uji materiel diatur dalam UUDS 1950 yaitu pada Pasal 95 ayat (2) dan Konstitusi RIS pada Pasal 130 yang menentukan bahwa sasaran hak uji materiel ditentukan dalam peraturan pemerintah dan peraturan daerah. Tujuannya adalah untuk membatasi hak uji formal dari hakim karena UU tak dapat diganggu gugat.

Ketentuan hak uji materiel kembali memperoleh momen setelah adanya perubahan UUD 1945, ketika legislatif kembali membahas perlunya hak uji materiel dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan hak menguji MA sendiri, ditegaskan pada Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi: “*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-*

¹²⁸ Pasal 70 UUMA 1985.

¹²⁹ Pasal 70 UUMA 1985.

¹³⁰ Pasal 70 UUMA 1985.

¹³¹ Pasal 264 ayat (3) KUHP.

¹³² Pasal 266 ayat (3) KUHP.

¹³³ Pasal 266 ayat (3) KUHP.

¹³⁴ **Samsul Wahidin**, 1984, *Hak Menguji Materiel Menurut UUD 1945*, Jakarta: Cendana Press, h. 7-8.

undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”

Berdasarkan pasal tersebut, konstitusi menegaskan: *Pertama*, MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi. *Kedua*, MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Mengenai kewenangan hak uji ditegaskan kembali dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b UUKK 2004 yang berbunyi: “*Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.*”

Penjelasan Pasal 11 ayat (2) huruf b menyatakan, ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf b UUKK 2004 ini, mengatur tentang hak uji MA terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dan peraturan perundang-undangan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Mengenai cara pelaksanaan penerapan hak uji, diatur pada Pasal 31 dan Pasal 31A UUMA 1985. Sebelum perubahan UUD 1945, pengaturan hak uji dirumuskan pada Pasal 26 UUKK 1970,¹³⁵ yang menjelaskan, “MA berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian ditegaskan kembali pada Pasal 31 UUMA 2004. Pada ketentuan juga, kewenangan hak uji yang diberikan kepada MA, hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Tidak menjangkau hak uji undang-undang terhadap UUD, karena kewenangan ini oleh Pasal 24C UUD NRI 1945 diberikan kepada MK.

c. Wewenang Lainnya yang Diberikan oleh Undang-undang

Berkaitan dengan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang UUD NRI tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan wewenang lain dan sekaligus wewenang apa saja yang masuk dalam ketentuan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Meski demikian, baik UUKK maupun UUMA telah menegaskan wewenang-wewenang daripada MA dalam rangka menterjemahkan maksud dari *wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang ...* dalam UUD NRI 1945.

Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, bahwa setidaknya MA memiliki tiga fungsi utama selaku lembaga yang memegang kekuasaan kehakiman, yaitu fungsi pokok yang bersifat peradilan, fungsi khusus yang bersifat administrasi, dan fungsi tambahan yang bersifat ketatanegaraan.

¹³⁵ Sebelum perubahan ketiga UUD 1945, MA telah memiliki fungsi dan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Kewenangan tersebut lahir berdasarkan Tap. MPR Nomor III/MPR/1978 (Pasal 11) yang kemudian diperjelas dalam UUKK 1970 (Pasal 26) dan UUKK 1985 (Pasal 31). Lihat **Mahkamah Agung RI**, 2003, *Cetak Biru ...*, Op. cit., h. 17.

Fungsi khusus yang bersifat administrasi mencakup fungsi pengawasan,¹³⁶ fungsi mengatur,¹³⁷ dan fungsi administratif.¹³⁸ Adapun fungsi tambahan yang bersifat ketatanegaraan, meliputi fungsi penasihat,¹³⁹ fungsi pengawasan parpol,¹⁴⁰ fungsi pengawasan pemilu,¹⁴¹ dan fungsi penyelesaian perselisihan antardaerah.¹⁴²

Berikut dikaji kewenangan MA yang termasuk dalam kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

● Melakukan Pengawasan Tertinggi Terhadap Penyelenggaraan Peradilan

MA di dalam buku *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI* telah merumuskan dengan tegas aspek-aspek di dalam berbagai obyek pengawasan, yaitu: *Pertama*, pada aspek teknis yudisial, hal-hal yang perlu diawasi meliputi ketentuan seperti kemampuan teknis menangani perkara, penyusunan berita acara persidangan, pembuatan dan pengisian daftar kegiatan persidangan, tenggang waktu penyelesaian perkara, penyelesaian minutasi, kualitas putusan dan eksekusi. *Kedua*, aspek administrasi peradilan meliputi tertib prosedur penerimaan perkara, tertib registrasi perkara, tertib keuangan perkara, tertib pemeriksaan buku keuangan perkara, tertib kearsipan perkara, tertib pembuatan laporan perkara, dan eksekusi putusan.¹⁴³

Di dalam aspek perilaku MA juga telah merumuskan dengan membuat dua kategorisasi, yaitu: perilaku dalam kedinasan dan di luar kedinasan. Aspek perilaku dalam kedinasan meliputi kesetiaan, ketaatan, prestasi kerja, tanggung jawab, kejujuran, kerja sama, prakarsa, kepemimpinan, sedangkan perilaku di luar kedinasan meliputi tertib keluarga dan hubungan dengan masyarakat.

Ketentuan tentang fungsi pengawasan MA diatur dalam UUKK 1970 *jo.* UUKK 2004 *jo.* Pasal 32 UUMA 1985 dan UUMA 2004. Pengawasan lembaga peradilan dan hakim menurut ketentuan UUKK 1970, bahwa pengawasan terhadap lembaga peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Fungsi pengawasan MA dalam UUKK 1970 dan UUMA 1985 berdasarkan undang-undang tersebut, bahwa objek dari fungsi pengawasan MA dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar yaitu pengawasan terhadap penasihat hukum dan notaris, serta pengawasan terhadap hakim dan proses peradilan.

Kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penasihat hukum dan notaris diatur dalam Pasal 36 UUMA 1985, sedangkan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan diatur dalam Pasal 10 ayat (4) UUKK 1970. Kewenangan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan

¹³⁶ Pasal 10 ayat (4) UUKK 1970 *jo.* Pasal 11 UUKK 2004 *jo.* Pasal 32 UUMA 1985 dan UUMA 2004.

¹³⁷ Pasal 25 UUKK 1970 *jo.* Pasal 27 UUKK 2004 *jo.* Pasal 38 UUMA 1985.

¹³⁸ Pasal 11 UUKK 1970 *jo.* Pasal 13 UUKK 2004 *jo.* Pasal 32 UUMA 1985.

¹³⁹ Pasal 37 UUMA 1985 *jo.* Pasal 35 UUMA 2004.

¹⁴⁰ UU No. 2 Tahun 1999.

¹⁴¹ UU No. 3 Tahun 1999.

¹⁴² UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) yang telah diganti melalui UU No. 32 Tahun 2003 (UU Pemda 2003).

¹⁴³ **Mahkamah Agung RI**, 2009, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 88-89 *juncto* Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. KMA/006/SK/111/1994.

ini diperjelas dalam Pasal 32 UUMA 1985 yang menyatakan bahwa MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan dan mengawasi tingkah laku dan perbuatan hakim dalam menjalankan tugasnya di semua lingkungan peradilan.

Fungsi pengawasan menurut Pasal 32 UUMA 1985 dinyatakan, bahwa MA memiliki kewenangan untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dianggap perlu. Pengawasan di atas tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam menerima dan memutus perkara.

MA selain memiliki fungsi pengawasan berdasarkan berbagai undang-undang yang mengatur mengenai badan peradilan, misalnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (UUPU 1986), juga memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap hakim dan pengadilan di bawahnya. Dalam Pasal 5 ayat (1) undang-undang tersebut dikatakan bahwa pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh MA. Pasal 16 UUPU 1986 dan Penjelasannya disebutkan pula bahwa MA memiliki wewenang untuk membina karier hakim melalui kewenangannya dalam menentukan mutasi dan promosi hakim.

Jika ditinjau dari objeknya, pengawasan (dan pembinaan) hakim dan pengadilan yang dilakukan oleh MA meliputi beberapa aspek, antara lain teknis yudisial, administrasi peradilan, dan perilaku.¹⁴⁴ Metode yang biasanya dilakukan oleh MA dalam melakukan pengawasan antara lain:

- (1) Inspeksi rutin dan mendadak.
- (2) Meminta laporan secara periodik dari peradilan.
- (3) Menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat.¹⁴⁵

MA secara tidak langsung, saat melakukan fungsi pengawasan juga melakukan fungsi pembinaan. Misalnya saat pengawasan melakukan inspeksi dan menemukan kesalahan dalam proses administrasi pengadilan, selain menghukum pihak yang melakukan kesalahan (jika kesalahannya fatal dan disengaja), pengawas biasanya memberitahukan kesalahan yang ditemuinya dan memberitahu bagaimana seharusnya kesalahan tersebut dapat dihindari (melakukan pembinaan).

Untuk melaksanakan fungsi ini MA melakukan kegiatan-kegiatan yang secara langsung dimaksudkan untuk membina hakim dan pengadilan, misalnya mengadakan pendidikan dan pelatihan (diklat) bagi hakim atau mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang berisikan petunjuk-petunjuk (bimbingan) administrasi peradilan dan teknis yudisial bagi hakim agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Adapun hasil pengawasan dan pembinaan merupakan dasar pertimbangan bagi MA dalam membina karier hakim melalui kebijakan mutasi dan promosi.

Untuk lebih meningkatkan aspek pengawasan terhadap kinerja hakim peradilan, pada tahun 2001 MA membentuk organ baru, yakni Ketua Muda MA RI Urusan

¹⁴⁴ Lihat Keputusan Ketua MA No. KMA/006/SK/III/1994.

¹⁴⁵ *Ibid.*

Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin). Pembentukan Tuada Wasbin ini berdasarkan Kepress 131/M/Tahun 2001, meski demikian belum ada pengaturan yang jelas mengenai tugas, wewenang, dan mekanisme kinerja Tuada Wasbin. Dalam Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Terbatas MA dengan Ketua Pengadilan Tinggi dari semua lingkungan peradilan di Indonesia tahun 2001, diusulkan bahwa ruang lingkup dan wewenang Ketua Muda Urusan pengawasan yaitu:

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan peradilan dan administrasi peradilan.
- (2) Memeriksa kebenaran dari laporan-laporan dan pengaduan yang berkaitan dengan penyimpangan/kesalahan prosedur yang terjadi di semua lingkungan peradilan.
- (3) Melaporkan hasil pengawasan dan pemeriksaan secara berkala kepada yang berwenang.
- (4) Melakukan pengawasan terhadap semua kegiatan di bidang personalia baik di MA maupun di semua badan peradilan, mulai dari rekrutmen, seleksi, penempatan, promosi, mutasi, hingga pemberhentian.¹⁴⁶

Pada tahun 2002, MA membentuk unit kerja baru, yaitu asisten bidang pengawasan dan pembinaan. Unit kerja setingkat eselon II ini berkedudukan di bawah Pansekjen, yang dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dikoordinasikan oleh Tuada Wasbin.¹⁴⁷ Namun demikian, ada kekhawatiran bahwa dengan akan dialihkannya kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi peradilan tingkat pertama dan tingkat banding dari departemen MA (penyatuan atap) maka kedudukan asisten bidang pengawasan dan pembinaan sebagai eselon II kurang kuat mengingat beban kerjanya yang besar.

● Memberikan Pertimbangan Hukum Kepada Presiden dan Lembaga Tinggi Negara yang Lain

Ketentuan fungsi memberikan pertimbangan hukum diatur dalam Pasal 37 UUMA 1985, *MA dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak kepada lembaga tinggi negara yang lain.* Selanjutnya Pasal 35 UUMA 2004 menyatakan, *MA memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi, dan rehabilitasi.* Ketentuan ini diperkuat kembali dalam Pasal 14 UUD NRI 1945 yang menyatakan, *Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA.*

Menurut **Mahkamah Agung RI**, keberadaan fungsi untuk memberikan per-

¹⁴⁶ Lihat dalam **Mahkamah Agung RI**, 2001, Hasil Rapat Kerja Nasional Terbatas MA RI dengan Para Ketua Pengadilan Tinggi Banding di Semua Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2001, Yogyakarta, 23-27 September 2001, Kesimpulan Komisi V (Lima) tentang Sistem Pengawasan di Lingkungan Peradilan, h. 3.

¹⁴⁷ Mengingat Unit Kerja Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan Lihat Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/013/SK/VI/Tahun 2002 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/02/SK/VI/Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI.

timbangan hukum kepada lembaga lainnya dianggap tidak tepat karena beberapa alasan: *Pertama*, pelaksanaan fungsi ini dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara, jika yang mintakan pertimbangan hukum tersebut kemudian menjadi perkara di pengadilan. *Kedua*, dapat merendahkan wibawa MA apabila pertimbangan hukum tersebut “diacuhkan” oleh lembaga yang meminta atau pihak lain yang dirugikan. *Ketiga*, fungsi memberikan pertimbangan hukum cukup membebani dalam melaksanakan tugas dan wewenang, mengingat begitu banyak tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh MA.¹⁴⁸

Dalam praktik banyak pihak yang menyalahartikan kewenangan MA untuk memberikan pertimbangan hukum. Karena menurut ketentuan bahwa pertimbangan hukum MA ini hanya diperuntukkan bagi lembaga tinggi negara, namun tidak jarang permintaan pertimbangan hukum ke MA atas suatu permasalahan hukum justru dilakukan oleh individu, kelompok masyarakat, organisasi politik, bahkan institusi pemerintah yang bukan lembaga tinggi negara.

- **Memeriksa Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Penghitungan Suara Tahap Akhir dari KPUD tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi**

Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa penetapan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004) yang menyatakan, bahwa penyelesaian sengketa pemilukada diserahkan melalui proses hukum di Mahkamah Agung.¹⁴⁹ Ternyata Mahkamah Agung sebagai suatu lembaga yang menyelesaikan sengketa pemilukada belum mampu untuk menghasilkan putusan yang memuaskan di antara pihak yang bersengketa.¹⁵⁰

Harapan adanya putusan hukum yang mengikat dan bisa dihormati semua pihak yang bersengketa tampaknya sulit dicapai. Kewenangan yang selama ini ada di tangan Mahkamah Agung belum mencerminkan terselesainya permasalahan. Wajar apabila banyak orang yang menggugat putusan Mahkamah Agung tersebut. Putusan yang seharusnya mewakili keadilan rakyat di daerah sebaliknya malah menimbulkan polemik berkepanjangan. Melihat permasalahan tersebut yang semakin kompleks maka diperlukan suatu lembaga yudikatif baru yang memiliki kewenangan yang

¹⁴⁸ **Mahkamah Agung RI**, 2003, *Cetak Biru ..., Op. cit.*, h. 31-32.

¹⁴⁹ Lihat Pasal 106 UUPemda 2004.

¹⁵⁰ Pada kasus sengketa pemilukada di Maluku Utara misalnya, menuai konflik masyarakat. Bagaimana tidak pemilukada sebagai lambang demokrasi yang tumbuh di daerah telah di cederai oleh keputusan Mahkamah Agung. Pada putusan Mahkamah Agung No. 099/KMA/V/2008 diputuskan bahwa pemerintah pusat diberi kewenangan untuk menyelesaikan pemilu kepala daerah Maluku Utara. Melihat implikasi putusan Mahkamah Agung tersebut, jelaslah bahwa legitimasi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang diharapkan mampu untuk menyelesaikan sengketa pemilukada ini ternyata telah diambil oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat. Lihat **Ari Setio Nugroho**, 2011, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, Studi Kasus: Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kotawaringin Barat, Skripsi Fakultas Hukum Program Reguler Mandiri Universitas Andalas 2011, Tidak Dipublikasikan, h. 5.

sama dengan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan sengketa pemilukada tersebut. Harapannya tentu sama, yaitu menyelesaikan sengketa pemilukada secara baik sehingga tidak lagi menimbulkan permasalahan baru dan putusannya dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat.¹⁵¹

Melihat kenyataan demikian melalui perubahan UU Pemda 2004, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2008) terjadi pengalihan kekuasaan dalam penyelesaian sengketa pemilukada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi: “*Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan.*” Ketentuan tersebut diperkuat setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, di mana telah memungkinkan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilukada. Hal ini disebabkan karena adanya perubahan rezim pemilihan kepala daerah yang selama ini dilakukan oleh DPRD menjadi rezim pemilu yang dipilih secara langsung oleh masyarakat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kewenangan memeriksa keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi bukan lagi yurisdiksi MA melainkan menjadi kewenangan MK. Tetapi sejak terbitnya putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 sengketa pemilukada bukan lagi kewenangan MK. Alasannya, MK menganggap sengketa pilkada bukan bagian rezim pemilu, melainkan rezim pemda. Namun hingga ada regulasi baru yang mengaturnya MK tetap berwenang menangani sengketa pemilukada.¹⁵²

Menyikapi hal tersebut, menurut **R. Nazriyah**, bahwa lembaga yang dianggap paling pas menangani sengketa Pilkada adalah Mahkamah Agung dengan mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi di tiap-tiap daerah. Jika pihak yang berperkara tidak puas dengan putusan pengadilan tinggi, maka dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung. Sementara UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, masih menyerahkan kepada Mahkamah Konstitusi (meski sifatnya sementara) untuk menyelesaikan sengketa Pilkada. Untuk itu, perlu segera dibentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada.¹⁵³

¹⁵¹ **Gde Febri Purnama Putra**, 2009, *Meretas Perdamaian dalam Konflik Pilkada langsung*, Yogyakarta: Gava Media, h. 46.

¹⁵² Mengenai polemik rezim pilkada ini dan lembaga mana yang berwenang menyelesaikannya dapat dilihat dalam tulisan **M. Laica Marzuki**, 2005, “Mahkamah Agung selaku Pemeriksa dan Pemutus Terhadap Keberatan Hasil Pilkada/Pilwakada”, artikel dalam *Jurnal Aktualita*, Volume 1, Nomor 2, Agustus-November 2005.

¹⁵³ **R. Nazriyah**, 2015, “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013,” artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015, h. 471.

C. KOMISI YUDISIAL

Komisi Yudisial (KY) dibentuk berdasarkan Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa, *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.*

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI dalam buku *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* yang diterbitkan Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat menggarisbawahi, bahwa Pasal 24B Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 ini hadir karena didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di Mahkamah Agung dan para hakim merupakan figur-figur yang sangat menentukan dalam perjuangan menegakkan hukum dan keadilan. Apalagi hakim agung duduk pada tingkat peradilan tertinggi dalam susunan peradilan. Sebagai negara hukum, masalah kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku seluruh hakim merupakan hal yang sangat strategis untuk mendukung upaya menegakkan peradilan yang andal dan realisasi paham Indonesia adalah negara hukum. Melalui lembaga Komisi Yudisial ini, diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.¹⁵⁴

Menurut **Titik Triwulan Tutik**, ada empat indikator dari perlunya pembentukan KY. *Pertama*, merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga-lembaga negara. *Kedua*, merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi manusia (hak konstitusional) yang telah dijamin konstitusi. *Ketiga*, sebagai sarana penyelesaian problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya belum ditentukan. *Keempat*, dalam konteks dunia, keberadaan KY merupakan salah satu hasil perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20.¹⁵⁵

Pengaturan Komisi Yudisial di dalam konstitusi ini dianggap tepat oleh beberapa kalangan, mengingat ide dasar dari pembentukan Komisi Yudisial adalah bahwa pengadilan telah menjadi lembaga yang diyakini sangat korup (*judicial corruption*) dan penuh dengan praktik-praktik yang sangat mencederai nilai-nilai keadilan, seperti memperdagangkan perkara yang telah terjadi secara sistematis, sehingga muncul istilah “mafia peradilan.”¹⁵⁶ Praktik-praktik tersebut semakin menggejala ketika

¹⁵⁴ **Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia**, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 161-162.

¹⁵⁵ **Titik Triwulan Tutik**, 2006a, “Kedudukan dan Fungsi Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Yuridika*, Vol. 21, No. 4, Juli-Agustus 2006, h. 359.

¹⁵⁶ **A. Ahsin Thohari**, 2010, “Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan

pengawasan internal tidak mampu mengendalikannya dengan semaksimal mungkin. Oleh karena itu, Komisi Yudisial kemudian dibentuk dengan semangat untuk mengembangkan sistem pengawasan eksternal.

Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal menjalankan wewenang dan tugasnya berupa pengawasan preventif dalam bentuk seleksi hakim agung sebagai wewenang dan tugas konstitusional yang berupa mengusulkan pengangkatan hakim agung. Selain berupa pengawasan preventif, Komisi Yudisial juga memiliki wewenang dan tugas pengawasan represif sebagai wewenang dan tugas konstitusional yang muncul dari frasa: “... *mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*” sebagaimana didesain oleh Pasal 24B.

Dengan latar belakang demikian, pengaturan Komisi Yudisial dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah tepat dan cukup, sehingga sebenarnya UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan landasan konstitusional yang cukup bagi efektivitas kinerja suatu lembaga yang diidealkan akan menjadi pengawas eksternal.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UUKY 2004) selanjutnya menjabarkan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 24B UUD NRI. Menurut Pasal 13 UUKY 2004, menegaskan dalam kedudukan KY memiliki wewenang:

- (1) Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR.
- (2) Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Dalam melaksanakan wewenang tersebut, KY mempunyai tugas, antara lain: (1) melakukan pendaftaran calon hakim agung; (2) melakukan seleksi calon hakim agung; (3) menetapkan hakim agung; dan (4) mengajukan calon hakim, hakim agung ke DPR.¹⁵⁷

Kritikan yang sering ditujukan kepada konstruksi hukum tentang eksistensi KY tersebut yaitu:

- (1) KY hanya memiliki wewenang sebatas mengusulkan. Dalam keadaan demikian KY tidak memiliki wewenang sama sekali seandainya usulan tersebut tidak diindahkan oleh lembaga negara lain dalam hal ini DPR.
- (2) Dalam hal pengawasan terhadap kinerja hakim apakah tidak akan terjadi tumpang tindih dengan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga Mahkamah Agung (MA) atau Mahkamah Konstitusi (MK).
- (3) Bagaimana bentuk instrumen yang dijadikan untuk melakukan pengawasan? Siapa yang menjadi subjek pengawasan? Dan, apa yang dijadikan objek pengawasan?

Rumusan Pasal 24B UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 23 UUKY 2004 tersebut, dinilai sangat melemahkan posisi KY, dan tidak sesuai dengan gagasan awal pembentukan KY dalam rangka melaksanakan sistem *checks and balance*.

Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 7, No. 1, Maret 2010, h. 37.

¹⁵⁷ Pasal 14 ayat (1) UUKY 2004.

Di tengah ketidakjelasan kewenangan KY selaku lembaga negara yang berkedudukan sebagai *checks and balance*. Eksistensi KY sebagai lembaga negara menjadi semakin tumpul dan mandul ketika fungsi pengawasan KY terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, berdasarkan *judicial review* dieliminasi.

Judicial review yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, yang diucapkan 23 Agustus 2006, diakui ataupun tidak, merupakan akibat dari tidak maksimalnya penormaan pada tingkat undang-undang yang merupakan atribusi langsung dari Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945.

Patut disayangkan memang, Komisi Yudisial sebagai organ konstitusional (*constitutionally based power*) yang diharapkan dapat membereskan persoalan pengawasan hakim—selain berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung—harus menerima kenyataan pahit bahwa wewenang pengawasan tidak dapat diimplementasikan sesuai amanat konstitusi setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusionalitas payung hukum wewenang pengawasan Komisi Yudisial yang tertuang dalam Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.¹⁵⁸

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa segala ketentuan Undang-Undang Komisi Yudisial yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).¹⁵⁹ Sebagaimana diketahui, ketentuan-ketentuan yang diputus bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi itu merupakan pasal-pasal inti (*core provisons*) Undang-Undang Komisi Yudisial, sehingga mengakibatkan: (1) hakim konstitusi tidak termasuk hakim yang perilaku etikanya harus diawasi Komisi Yudisial; dan (2) Komisi Yudisial tidak lagi mempunyai wewenang pengawasan. Dengan demikian, berdasarkan putusan tersebut, saat ini tidak ada lagi ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi yang mengharuskan adanya pengawasan eksternal hakim. Singkatnya, saat ini terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di bidang pengawasan eksternal hakim.¹⁶⁰

Memang, saat ini telah diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UUMA 1985)¹⁶¹ dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK 2009)¹⁶² serta Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yu-

¹⁵⁸ A. Ahsin Thohari, 2010, *Desain Konstitusional ...*, Loc.cit.

¹⁵⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-IV/2006, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada Rabu, 23 Agustus 2006.

¹⁶⁰ A. Ahsin Thohari, 2010, *Desain Konstitusional ...*, Op. cit., h. 40.

¹⁶¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, LN Nomor 3, TLN 4958.

¹⁶² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, LN Nomor 157, TLN 5076.

disial (UUKY 2011).¹⁶³

Dengan putusan Mahkamah Konstitusi itu, keberadaan Komisi Yudisial pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jika wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR, suatu “wewenang sumir” yang seyogianya hanya boleh diperankan oleh panitia yang dibuat secara khusus dan bersifat sementara (*ad hoc committee*), bukan oleh lembaga negara permanen yang wewenangnya bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power*). Dengan adanya putusan tersebut, **Busyro Muqoddas** pada saat menjabat sebagai Ketua Komisi Yudisial pernah menyatakan bahwa Komisi Yudisial belakangan ini mengalami keterbatasan ruang gerak dalam mengawasi perilaku hakim, menyusul putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir beberapa kewenangan Komisi Yudisial.¹⁶⁴

Pernyataan yang sama disampaikan oleh **Trimedya Panjaitan** pada saat menjabat sebagai Ketua Komisi III DPR RI. **Trimedya Panjaitan** menyayangkan putusan tersebut, karena pada dasarnya KY dibentuk dalam rangka pengawasan eksternal terhadap kinerja hakim seluruh Indonesia. Selanjutnya dikatakan, bahwa:

Putusan MK yang membatalkan kewenangan pengawasan KY tersebut harus mejadi pelajaran bagi DPR, agar program pembuatan UU ke depan, harus mengacu pada UUD 1945. Dengan demikian, tidak muncul lagi UU yang secara materiel bertentangan dengan konstitusional dan UUD. Untuk itu perlu kajian mendalam dari sudut sosiologis, yuridis, dan antropologis.¹⁶⁵

Sementara itu **Sahetapy** berpendapat, keputusan MK yang menghilangkan fungsi pengawasan KY atas hakim—membuat fungsi KY tumpul dan sistem *checks and balance* antarlembaga tinggi jadi terganggu. Dan, pengebirian fungsi KY oleh putusan MK tersebut merupakan suatu gangguan sistem saling membatasi kewenangan antarlembaga tinggi negara.¹⁶⁶

Secara akademis, putusan itu masih dapat diperdebatkan di ruang wacana. Akan tetapi, sebagai suatu putusan pengadilan putusan Mahkamah Konstitusi berada dalam jangkauan asas *res judicata pro veritate habetur* atau *de inhoude van het vonnis geld als waard* (apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap sebagai benar). Celaknya, pembentuk undang-undang (*de wetgever*), Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, tidak memiliki sensitivitas politik dan dukungan politik yang cukup untuk menyelamatkan Komisi Yudisial dengan merevisi Undang-Undang Komisi Yudisial sesuai dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi.

¹⁶³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011, LN Nomor 106, TLN 5250.

¹⁶⁴ **ANS**, “Komisi Yudisial: MA Belum Pernah Tangani Hakim Nakal”, *Harian Kompas*, Edisi Senin, 23 April 2007, hlm. 3.

¹⁶⁵ **Titik Triwulan Tutik**, *Op.cit.*, h. 361.

¹⁶⁶ Hukum Kriminal-Tata Negara Perlu Perpu untuk Isi Peran KY. *Antara Jakarta*, Selasa 29 Agustus 2006. Diakses 4 Januari 2017.

1. Eksistensi Komisi Yudisial

Keberadaan lembaga KY secara umum merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. KY baru ada di sekitar 70-an negara, dan di Indonesia keberadaan KY dapat dikatakan agak terlambat dibandingkan dengan negara lain.

Di sebagian besar negara-negara yang menganut bentuk negara federal yang sudah mapan, KY terdapat di hampir setiap negara bagian dengan berkedudukan di ibukota negara bagian. Adapun fungsi utama dari KY tersebut adalah sebagai penentuan standar hakim dan pengawasan terhadap perilaku hakim. Tabel berikut merupakan gambaran KY di beberapa negara bagian di USA dan Australia.

TABEL 13.1. TUGAS DAN WEWENANG KY DI USA DAN AUSTRALIA

No.	Negara Bagian	Tugas dan Wewenang	Keterangan
1.	USA & Distrik Columbia	<ul style="list-style-type: none"> Meletakkan standar yang tinggi dan penilaian atas perilaku hakim. Menjaga kepercayaan publik dan melakukan disposisi secara adil atas hakim-hakim yang melanggar kode etik dan dianggap tidak mampu. 	Di USA KY ada di 50 negara bagian
2.	Wisconsin USA	<ul style="list-style-type: none"> Melakukan investigasi dan memberikan analisis atas hasil investigasi. Memeriksa semua dokumen hakim dan melihat kinerja hakim. Memberikan nasehat kepada hakim. 	Dibentuk tahun 1971 oleh MA & diperkuat dengan UU tahun 1978 Anggota KY ada 9 orang
3.	Philadelphia USA	<ul style="list-style-type: none"> Menyeleksi dan menilai calon-calon hakim melalui kriteria kemampuan hakim, pengalaman, temperamen, kemampuan administratif, integritas dan kemampuan menggali kualitas hukum. 	Terdiri dari direktur pelaksana, investigator dan ahli hukum
4.	New South Wales Australia	<ul style="list-style-type: none"> Memperhatikan konsistensi penerapan hukum. Pelaksanaan pendidikan berkelanjutan hakim. Menilai keluhan atas hakim. Memberi saran pada jaksa agung. Bekerja sama dengan orang dan organisasi yang berhubungan dengan kinerja pengadilan dan hakim. 	Didirikan sejak 1986

Sumber: Disarikan dari beberapa sumber.

Berdasarkan paparan mengenai eksistensi KY di beberapa negara tersebut, terlihat bahwa pembentukan KY di suatu negara dengan segenap kewenangan yang diberikan kepadanya tentu sangat ditentukan oleh berbagai faktor yang memengaruhi. Oleh karena itu, tidak ada kesamaan Komisi Yudisial di suatu negara dengan Komisi Yudisial di negara lain. Meski demikian, secara umum dalam konteks ketatanegaraan KY memiliki peranan yang sangat penting, yaitu:

- (1) Mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim;
- (2) Melakukan pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana keberadaan KY di Indonesia? Keberadaan KY secara normatif sebagai lembaga negara diatur dalam Bab IX

tentang Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 24B UUD 1945, sedangkan MA diatur Pasal 24A dan MK diatur dalam Pasal 24C. Dengan konstruksi demikian timbul permasalahan hukum terutama berkaitan dengan eksistensi KY dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini cukup dipahami, karena KY bukanlah pelaku kekuasaan kehakiman tetapi mengapa keberadaannya diatur dalam bab kekuasaan kehakiman.

Menanggapi hal ini **Sri Sumantri**, mengatakan KY yang oleh MPR ditempatkan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman dapat dianggap sebagai **kecelakaan**. Karena memang dalam hal tertentu mungkin ada hubungannya dengan MA, akan tetapi dia bukan badan peradilan.¹⁶⁷ Adapun menurut pendapat **Philipus M. Hadjon**, bahwa diadopsinya KY dalam UUD 1945 merupakan **keputusan yang terburu-buru**, karena hal tersebut dapat menimbulkan permasalahan hukum.¹⁶⁸

Kejelasan bangunan hukum KY dalam struktur ketatanegaraan terutama dalam kekuasaan kehakiman, dapat dikaji dari ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “*Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”. Secara operasional ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tersebut dijabarkan dalam Pasal 13 UUKY 2011, bahwa dalam kedudukannya sebagai lembaga negara KY diberi kewenangan antara lain:

- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.
- b. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- c. Menetapkan kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung.
- d. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim.

Menurut **Sri Sumantri**, bahwa dalam konstruksi KY terdapat dua sifat lembaga Negara. Sehubungan dengan kewenangan mengusulkan KY dapat dinamakan lembaga Negara yang memberi pelayanan (*auxiliary body*). Akan tetapi, apabila kita perhatikan wewenang menjaga, menegakkan dan menetapkan, maka KY bukanlah *auxiliary body* melainkan KY adalah lembaga negara utama.¹⁶⁹ Dengan demikian, rumusan Pasal 24B UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 13 UUKY 2011 tersebut secara substansial dinilai masih melemahkan posisi KY, dan tidak sesuai dengan gagasan awal pembentukan KY.

¹⁶⁷ **Sri Sumantri M**, “Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, dalam **Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga**, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, h. 203.

¹⁶⁸ Pernyataan lisan **Philipus M. Hadjon**, pada dialog interaktif dalam Seminar *Good Governance dan Good Environmental Governence* di FH Unair Surabaya pada Kamis 28 Februari 2008. Lihat dalam **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, h. 226.

¹⁶⁹ **Sri Sumantri M**, *Op. cit.*, h. 203-204.

Terkait dengan beberapa persoalan mengenai kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan, fungsi Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawasan, dan mekanisme pengawasan Komisi Yudisial harus mendapatkan penjelasan yang memadai. Terkait dengan penguatan Komisi Yudisial di masa yang akan datang, **A. Ahsin Thohari** menyampaikan beberapa gagasan: *Pertama*, dalam perspektif hukum tata negara, secara kelembagaan, Komisi Yudisial dapat dikatakan sebagai komisi yang memiliki keunikan jika dibandingkan dengan komisi lain. Berbeda dengan komisi-komisi yang lain, kewenangan Komisi Yudisial diberikan langsung oleh UUD NRI 1945, yaitu Pasal 24B.¹⁷⁰

Kedua, pengaturan Komisi Yudisial dalam UUD NRI 1945 itu tidak terlepas dari adanya upaya untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sebagai konsekuensi logis dari dianutnya paham negara hukum yang salah satunya diwujudkan dengan cara menjamin perekrutan hakim agung yang kredibel dan menjaga kontinuitas hakim-hakim yang bertugas di lapangan untuk tetap berpegang teguh pada nilai-nilai moralitasnya sebagai seorang hakim yang harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, serta menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme. Dalam kerangka inilah Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 hadir dan mengamanatkan terbentuknya lembaga yang disebut Komisi Yudisial.¹⁷¹

Ketiga, permasalahannya, Pasal 24B UUD NRI 1945 cenderung lebih menempatkan Komisi Yudisial sebagai penjaga (*watchdog*) yang hanya didesain untuk mencari kesalahan hakim daripada sebagai mitra kerja sejajar (*sparring partner*) yang selain mencari kesalahan juga bisa memberikan penghargaan terhadap prestasi, bahkan memperjuangkan kesejahteraannya. Selain mengusulkan pengangkatan hakim agung, Pasal 24B UUD NRI 1945 hanya memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Kewenangan itu diterjemahkan menjadi bentuk pengawasan yang didesain secara tidak maksimal oleh Undang-Undang Komisi Yudisial, sehingga akhirnya dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 oleh Mahkamah Konstitusi.

Berbeda dengan konstitusi Italia, misalnya, selain berwenang melakukan peng-

¹⁷⁰ Memang, komisi pemilihan umum juga mempunyai kewenangan yang diberikan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pasal 22E ayat (5), tetapi komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam pasal tersebut bukan sebuah nama definit. Buktinya penulisannya tidak dengan huruf kapital, yang menunjukkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum apa pun nama lembaganya. Selain itu, berbeda dengan komisi-komisi yang lain, Komisi Yudisial secara tegas dan tanpa keraguan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman meskipun bukan dalam pengertian sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, karena pengaturannya ada dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Lihat **A. Ahsin Thohari**, 2006, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006, hlm. 34.

¹⁷¹ **A. Ahsin Thohari**, 2005, "Peranan Komisi Yudisial dalam Rangka Mewujudkan Gagasan Checks and Balances System di Cabang Kekuasaan Kehakiman", Makalah disampaikan dalam Diskusi Mimbar Konstitusi dengan tema "Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan: Menyambut Terbentuknya Komisi Yudisial Republik Indonesia", diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atau Puslitka MK RI, di Hotel Millenium, Jakarta, Kamis, 28 April 2005, h. 1.

angkatan dan pemberhentian serta tindakan pendisiplinan hakim, *Superior Council of the Judiciary* juga berwenang melakukan mutasi dan promosi hakim.¹⁷² Jadi, peran Komisi Yudisial sebenarnya tidak hanya di ranah preventif-represif, tetapi juga konsultatif-protektif. Itu sebabnya di beberapa negara nomenklatur untuk Komisi Yudisial adalah Komisi Pelayanan Yudisial (*Judicial Service Commission*). Fungsi pelayanan terhadap hakim inilah yang tidak diatur dalam konstitusi kita. Semestinya Undang-Undang Komisi Yudisial perbaikan kelak dapat mengatur fungsi ini.

Meskipun demikian, dengan berpijak pada kenyataan bahwa mengubah konstitusi tidak mudah, kelemahan-kelemahan pengaturan pada tingkat konstitusi dapat diminimalisasi dampaknya apabila pengaturan pada tingkat undang-undang dapat menerjemahkan kedudukan, wewenang, dan tugas Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, terdapat momentum berupa perubahan UUKY 2004 melalui UUKY 2011 untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Beberapa pihak menginginkan agar Komisi Yudisial memiliki kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan sekadar kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Perluasan kewenangan yang patut mendapat pertimbangan adalah mutasi dan promosi hakim. Di negara-negara yang memberikan kewenangan secara terbatas terhadap Komisi Yudisial pun mengenal adanya kewenangan mutasi dan promosi hakim. Sebagai contoh, kewenangan ini dimiliki oleh Komisi Yudisial di negara-negara Eropa Selatan semacam Perancis, Italia, Spanyol, dan Portugal.

Setidaknya terdapat tiga model utama yang berlaku di Eropa dalam hubungan antara hakim sebagai unsur yang ada dalam lembaga peradilan, KY atau lembaga serupa lainnya dan para pejabat yang berwenang. **Pertama**, model Eropa Utara. Model Eropa Utara memberikan wewenang yang luas kepada KY, termasuk kewenangan dalam bidang penganggaran, logistik, kontrol, pengawasan, pengangkatan, tindakan disipliner, perekrutan dan aspek lain yang berkaitan dengan lembaga peradilan (seperti pengawasan terhadap administrasi peradilan, keuangan pengadilan, manajemen perkara, bahkan sampai dengan manajemen pengadilan (seperti perumahan hakim, pendidikan hakim dan sebagainya). Model ini dianut oleh negara Swedia, Irlandia dan Denmark. **Kedua**, model Eropa Selatan. Menurut model ini kewenangan Komisi Yudisial hanya untuk memberikan nasehat dalam pengangkatan hakim dan pegawai pengadilan serta kewenangan untuk mengambil tindakan disipliner terhadap hakim. Contoh model ini adalah negara Italia, Perancis, Spanyol, Portugal dan Swiss. **Ketiga**, model tak terbagi (*undivided model*). Model ini tidak ada lembaga perantara seperti Komisi Yudisial dalam hal pengelolaan pengadilan, melainkan pengelolaannya diserahkan kepada badan pemerintah yang berwenang. Model tak terba-

¹⁷² Wim Voermans, 2002, *Raden voor de Rechtpraak in landen van de Europese Unie*, Terjemahan dari alih bahasa Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, *Komisi Yudisial di Negara-negara Uni Eropa*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan-LeIP, h. 13.

gi dianut oleh Belanda dan Jerman.¹⁷³

Konstitusi Afrika Selatan meletakkan kedudukan KY (*Judicial Service Commission*) di luar Bab tentang Kekuasaan Kehakiman,¹⁷⁴ dan secara fungsi memiliki kewenangan yang lebih luas dari KY di Indonesia. Komisi ini memiliki fungsi memberikan *advis* (rekomendasi) kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian ketua dan wakil ketua mk, ketua dan wakil ketua MA, dan hakim di semua lembaga peradilan.¹⁷⁵

TABEL 13.2. PERBANDINGAN KOMISI YUDISIAL DI BEBERAPA NEGARA

No.	Negara	Tugas dan Wewenang	Peran
1.	Italia	<ul style="list-style-type: none"> Mengangkat, memberhentikan, memutasi dan mempromosikan badan peradilan serta memberikan tindakan pendisiplinan hakim. Mengadakan pelatihan hakim. 	<ul style="list-style-type: none"> Pengangkatan, kenaikan pangkat, dan penempatan hakim. Pendisiplinan hakim dan pemberian sanksi hakim.
2.	Perancis	<ul style="list-style-type: none"> Memberi masukan dalam pengangkatan hakim dan penegakkan disiplin. Penyeimbang antara wewenang presiden untuk pengangkatan hakim dan wewenang Menteri Kehakiman dalam pengangkatan <i>magistrate</i> dan melakukan manajemen lembaga peradilan. 	<ul style="list-style-type: none"> Pengangkatan dan dan kenaikan jabatan lembaga peradilan. Pendisiplinan <i>sitting magistrate</i>.
3.	Argentina	Mengajukan calon hakim agung kepada senat. Bertanggung jawab terhadap seleksi hakim dan administrasi kekuasaan kehakiman. Melakukan pendiplinan hakim.	Kontrol hakim.
4.	Afrika Selatan	<ul style="list-style-type: none"> Memberikan advise kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Ketua dan Wakil Ketua MK, Ketua dan Wakil Ketua MA, dan hakim lembaga peradilan 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrol lembaga peradilan dan hakim Pengangkatan dan pemberhentian Ketua dan Wakil Ketua MK, Ketua dan Wakil Ketua MA, dan hakim lembaga peradilan
5	Thailand	<ul style="list-style-type: none"> Memberikan persetujuan pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung sebelum diajukan kepada Raja Memberikan persetujuan tentang promosi, kenaikan gaji, dan menghukum Hakim Agung 	<ul style="list-style-type: none"> Pengawasan peradilan dan hakim

Sumber: Disarikan dari berbagai sumber.

2. Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Komisi Yudisial

a. Kedudukan Komisi Yudisial

Keberadaan KY dalam sistem kelembagaan Negara Republik Indonesia me-

¹⁷³ *Ibid.*, h. 7.

¹⁷⁴ HAS Natabaya, 2008, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI.

¹⁷⁵ *Ibid.*, Article 174 (3) dan (6); Article 177 ayat (3); dan artikel 178 ayat (5).

upakan lembaga negara (*constitutional organ*) karena kewenangan KY diberikan langsung oleh UUD. Keberadaan KY sebagai lembaga negara ini ditegaskan kembali dalam Pasal 1 angka 1 UUKY 2011, bahwa *Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Struktur KY terdiri dari seorang ketua, seorang wakil ketua yang merangkap anggota, dan tujuh orang anggota. Keanggotaan terdiri dari unsur mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat.¹⁷⁶ Ketua dan wakil ketua dipilih dari dan oleh anggota KY. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, untuk masa jabatan 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan untuk setiap lowongan keanggotaan KY¹⁷⁷ dan oleh DPR diusulkan tiga orang.

Pasal 26 UUKY 2011, menentukan bahwa untuk dapat diangkat menjadi anggota Komisi Yudisial, seorang calon harus memenuhi syarat:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Setia pada Pancasila, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Berusia paling rendah 45 (empat puluh lima) tahun dan paling tinggi 68 (enam puluh delapan) tahun pada saat proses pemilihan.
- e. Berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang relevan dan/atau mempunyai pengalaman di bidang hukum paling singkat 15 (lima belas) tahun.
- f. Berkomitmen untuk memperbaiki sistem peradilan di Indonesia.
- g. Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- h. Memiliki kemampuan jasmani dan rohani.
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan.
- j. Melaporkan harta kekayaan.

Agar anggota KY dapat menjalankan fungsinya secara jujur dan baik, maka anggota KY dilarang merangkap menjadi: (1) pejabat negara atau penyelenggara nega-ramenurut peraturan perundang-undangan; (2) hakim; (3) advokat; (4) notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah; (5) pengusaha, pengurus atau karyawan badan usaha milik negara atau badan usaha swasta; (6) pegawai negeri; atau (7) pengurus partai politik.¹⁷⁸

Proses pemberhentian dengan hormat keanggotaan KY dari jabatannya dilakukan oleh Presiden atas usul Komisi Yudisial apabila: (1) meninggal dunia; (2) permintaan sendiri; (3) sakit jasmani atau rohani terus menerus; atau (4) berakhir masa jabatannya.¹⁷⁹ Adapun pemberhentian tidak dengan hormat keanggotaan KY dari jabatannya

¹⁷⁶ Pasal 6 ayat (3) UUKY 2011.

¹⁷⁷ Pasal 29 UUKY 2004.

¹⁷⁸ Pasal 31 UUKY 2004.

¹⁷⁹ Pasal 32 UUKY 2004.

dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, atas usul Komisi Yudisial karena: (1) melanggar sumpah jabatan; (2) dijatuhi pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (3) melakukan perbuatan tercela; (4) terus-menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya; atau (5) melanggar larangan rangkap jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁸⁰

KY dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dibantu oleh sekretariat jenderal yang dipimpin oleh seorang sekretaris jenderal yang dijabat oleh pegawai negeri sipil. Sekretariat jenderal KY mempunyai tugas memberikan dukungan teknis administratif.

b. Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial

KY pada hakikatnya memiliki fungsi utama untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku hakim.¹⁸¹ Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan KY memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini, karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggaraan negara dapat diukur dalam kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

KY sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri dalam tugasnya sebagaimana telah ditentukan dalam UUD, kewenangan KY pun diberikan dan diatur dalam UUD. Kewenangan yang mengeksklusifkan dan membedakan KY dari lembaga-lembaga lain. Wewenang KY secara khusus diatur dalam Pasal 24B UUD NRI 1945, yaitu: (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung, dan (2) mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

● Mengusulkan Pengangkatan Calon Hakim Agung

Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945, menetapkan bahwa *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung* Ketentuan ini didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di MA dan para hakim merupakan figur yang sangat menentukan dalam perjuangan menegakkan hukum dan keadilan. Apalagi hakim agung duduk pada tingkat peradilan tertinggi (puncak) dalam susunan peradilan di Indonesia sehingga ia menjadi tumpuan harapan bagi pencari keadilan. Keberadaan hakim agung sesuai dengan namanya tentunya persyaratan keanggotaannya harus benar-benar memenuhi kriteria yang ideal tentang kualifikasi hakim yang benar-benar diagungkan.¹⁸² Mengingat kompleksitasnya persyaratan, maka proses rekrutmen hakim agung harus dilakukan secara selektif.

¹⁸⁰ Pasal 33 UUKY 2004.

¹⁸¹ Titik Triwulan Tutik, *Op.cit.*, h. 372.

¹⁸² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 224.

Berdasarkan UUD 1945 sebelum amendemen mekanisme usulan, pencalonan dan seleksi hakim agung semata-mata dilakukan oleh Presiden, Presiden selaku kepala negara. Melihat kenyataan tersebut, **Jimly Asshiddiqie** mengatakan, bahwa karena Mahkamah Agung itu mencerminkan prinsip kedaulatan hukum, pencalonan keanggotaannya jangan diserahkan secara eksklusif hanya kepada satu lembaga, karena hal itu memengaruhi kemandirian kekuasaan kehakiman.¹⁸³

Konstruksi hukum setelah perubahan UUD 1945 menentukan, bahwa pengusulan calon hakim agung dilakukan oleh suatu lembaga negara yaitu KY. Lembaga KY dalam melaksanakan kewenangannya mengusulkan pengangkatan hakim agung tersebut KY memiliki tugas: (1) melakukan pendaftaran calon hakim agung; (2) melakukan seleksi terhadap calon hakim agung; (3) menetapkan calon hakim agung; dan (4) mengajukan calon hakim agung ke DPR.¹⁸⁴

Berdasarkan konstruksi tersebut timbul beberapa pertanyaan antara lain: Siapa yang dapat mengajukan menjadi calon hakim agung? Apa yang menjadi persyaratan untuk menjadi calon hakim agung? Kapan KY melakukan pendaftaran, seleksi dan penetapan calon hakim agung? Dalam Pasal 15 UUKY 2004 secara jelas diatur, bahwa yang dapat mengajukan calon hakim agung kepada KY antara lain: MA, pemerintah, dan masyarakat.

Menurut UUMA 2009, bahwa calon hakim agung dapat diklasifikasikan dua: *Pertama*, hakim agung yang berasal dari hakim karier. *Kedua*, hakim agung yang bukan berasal dari hakim karier. Pada kelompok kedua membuka kesempatan bilamana dibutuhkan, calon hakim agung dapat diusulkan bukan berasal dari hakim karier kepada KY. Ada perbedaan persyaratan antara hakim agung yang berasal dari hakim karir dengan yang bukan berasal dari hakim karier. Pasal 7 UUMA 2009 menyatakan, bahwa untuk dapat diangkat menjadi hakim agung, calon hakim agung yang berasal dari hakim karir, harus memenuhi syarat: (1) warga negara Indonesia; (2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berijazah magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum; (4) berusia sekurang-kurangnya 45 (empat puluh lima) tahun; (5) mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban; (6) berpengalaman paling sedikit 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim, termasuk paling sedikit 3 (tiga) tahun menjadi hakim tinggi; dan (7) tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim. Adapun calon yang berasal dari nonkarier, selain memenuhi syarat angka (1), angka (2), angka (4), dan angka (5), maka ia harus: (1) berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademisi hukum paling sedikit 20 (dua puluh) tahun; (2) berijazah doktor dan magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum; dan (3) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Pasal 14 UUKY 2004.

tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Komisi Yudisial selain mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, menurut Pasal 13 UUKY 2011, juga mempunyai wewenang dalam mengusulkan pengangkatan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Apakah yang dimaksud dengan hakim *ad hoc*? UUKY 2011 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan hakim *ad hoc* di MA, tetapi berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK 2009), dijelaskan bahwa Hakim *ad hoc* yaitu:

"Hakim yang bersifat sementara yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang pengangkatannya diatur dalam undang-undang."

Hakim *ad hoc* sendiri diangkat pada pengadilan khusus, yang merupakan pengadilan dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, baik dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Misalnya hakim *ad hoc* pada Pengadilan HAM, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Perikanan, atau Pengadilan Niaga. Pertanyaannya adalah apakah hakim *ad hoc* merupakan pejabat negara atau bukan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu ditelusuri terlebih dahulu hakikat kekuasaan kehakiman dan lembaga kekuasaan kehakiman.

Dalam doktrin, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan untuk mengadili, yang meliputi wewenang memeriksa, memutus, membuat ketetapan yustisial (Bagir Manan: 2009). Kekuasaan kehakiman dilaksanakan badan peradilan/badan yudisial (*judiciary*) yang merupakan alat kelengkapan negara karena bertindak dan memutus untuk dan atas nama negara.

Di UUD 1945, kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, serta Mahkamah Konstitusi (*vide* Pasal 24 ayat (2)). Dalam hal ini, Mahkamah Agung termasuk juga badan peradilan di bawahnya, serta Mahkamah Konstitusi adalah badan yudisial yang merupakan alat kelengkapan negara, sehingga menjalankan fungsi ketatanegaraan (bertindak untuk dan atas nama negara). Konsekuensinya, hakim pada seluruh jenis dan tingkatan badan yudisial, berkedudukan sebagai "pejabat negara". Dalam hukum positif, kedudukan hakim sebagai "pejabat negara" ditegaskan dalam UUKK 2009 sebagai berikut:

"Hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut".¹⁸⁵

Selanjutnya dalam Pasal 19 UUKK 2009, ditegaskan pula bahwa **Hakim** dan ha-

¹⁸⁵ Lihat Pasal 1 angka 5 UUKK 2009.

kim konstitusi adalah **pejabat negara** yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang.”

Secara yuridis formal, bahwa hakim *ad hoc* merupakan hakim pada Mahkamah Agung (pada **pengadilan khusus** dalam lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung). Berdasarkan ketentuan UUKK 2009, hakim *ad hoc* juga berkedudukan sebagai “pejabat negara”.

Meski demikian, ada perbedaan antara hakim *ad hoc* dengan hakim umumnya, terutama dalam hal masa tugasnya yang sementara/dibatasi untuk waktu tertentu, di samping harus memiliki keahlian dan pengalaman tertentu di bidangnya.

Pengadilan khusus yang menjadi tempat pelaksanaan tugas Hakim *ad hoc* sendiri tidak selalu bersifat *ad hoc* (sementara). Sebagian besar adalah pengadilan khusus yang bersifat tetap. Pengadilan khusus yang bersifat *ad hoc*, yaitu Pengadilan *ad hoc* HAM yang dibentuk untuk menyelesaikan perkara pelanggaran HAM berat, sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (UU HAM 2000). Dengan kata lain, pengadilan *ad hoc* HAM dibentuk untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lalu dalam kerangka *transitional justice* (keadilan transisional).

Pengadilan khusus lainnya bersifat permanen, termasuk Pengadilan HAM untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat setelah UU HAM 2000 berlaku. Artinya, apabila terjadi dugaan pelanggaran HAM berat, penyelesaiannya dilakukan oleh Pengadilan HAM yang berada pada lingkungan peradilan umum di bawah Mahkamah Agung. Selain Pengadilan HAM, pengadilan khusus lainnya yang bersifat permanen, misalnya Pengadilan Niaga, Pengadilan Perikanan, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

Hakim pada pengadilan-pengadilan khusus tersebut, tidak selalu hakim *ad hoc*, namun juga hakim pada umumnya sesuai lingkungan peradilannya. Dalam suatu perkara yang diadili dalam pengadilan khusus, majelis hakim yang bertugas terdiri dari hakim pada umumnya (hakim pada Mahkamah Agung) dan hakim *ad hoc*. Dalam Pengadilan HAM, baik *ad hoc* maupun permanen, misalnya, majelis hakim berjumlah lima orang, terdiri atas dua orang hakim pada pengadilan HAM yang bersangkutan dan tiga orang hakim *ad hoc*.¹⁸⁶ Demikian pula, misalnya dalam majelis hakim dalam Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, berjumlah ganjil sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim dan sebanyakbanyaknya lima orang hakim, terdiri dari hakim karier dan hakim *ad hoc*.¹⁸⁷

Dengan demikian, kedudukan hakim *ad hoc* pada umumnya bertugas pada pengadilan khusus yang bersifat permanen. Sama halnya dengan pengadilan pada berbagai lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung lainnya, pengadilan khusus menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara khusus sesuai peraturan perundang-undangan. Oleh karena

¹⁸⁶ Lihat Pasal 27 ayat (2) UU HAM 2000.

¹⁸⁷ Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU TIPIKOR 2009).

itu, hakim *ad hoc*, sama halnya dengan hakim pada umumnya menjalankan fungsi ketatanegaraan (kekuasaan kehakiman), sehingga sangat tepat dikategorikan sebagai pejabat negara.

Bagaimana dengan pengaturan dalam Pasal 122 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN 2014), yang mengecualikan hakim *ad hoc* sebagai pejabat negara.¹⁸⁸ Berdasarkan ketentuan dalam UUKK 2004, maka ketentuan Pasal 122 huruf e UUASN 2014 adalah kurang tepat. Selain kurang tepat, karena kedudukan hakim *ad hoc* yang menjalankan salah satu fungsi ketatanegaraan sehingga merupakan pejabat negara, pengaturan mengenai pejabat negara dalam UUASN 2014 tidak sesuai dengan materi muatan (materi yang seharusnya) yang diatur undang-undang tersebut. Dalam UUASN 2014, Pasal 1 angka 1 diatur pengertian sebagai berikut:

"Aparatur sipil negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah".

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 2, dinyatakan:

"Pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan."

Berdasarkan kedua pengertian di atas, UUASN 2014 semestinya hanya mengatur tentang tata kelola aparatur sipil negara (ASN), yang dalam konteks kategori kepegawaian, hanya mengatur mengenai PNS dan "pegawai pemerintah" (pegawai di bawah lingkungan kekuasaan eksekutif, baik pusat maupun daerah).

Sementara itu, istilah "pejabat negara" lebih luas dibandingkan pegawai di lingkungan pemerintahan, karena mencakup pejabat pada lingkungan kekuasaan lainnya, seperti legislatif, yudisial, dan kekuasaan *derivative* lainnya yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara pendukung (*auxiliary state bodies/agencies*).

Pengaturan tentang "pejabat negara" dalam UUASN 2014 hanya dapat dilakukan dalam hal pengaturan pegawai ASN yang menjadi "pejabat negara".¹⁸⁹ Namun demikian, Pasal 122 merupakan ketentuan yang berlebihan, karena mengatur materi di luar ASN. Pengaturan mengenai "pejabat negara", termasuk hakim *ad hoc*, seharusnya tunduk pada UUD 1945 dan undang-undang yang mengatur kekuasaan lembaga negara, dalam hal ini, untuk hakim *ad hoc*, mengacu pada UUKK 2009.

¹⁸⁸ Pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tidak secara jelas status hakim *ad hoc* sebagai Pejabat Negara, sehingga dibuat Peraturan Menteri Sekretaris Negara yakni Nomor: 6 Tahun 2007 dan diganti oleh Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 7 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa Hakim *ad hoc* termasuk kategori Pejabat Negara Lainnya. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan pada UU ASN yang baru disahkan, pada Pasal 122 bahwa *Pejabat Negara yang dimaksud, poin e: hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim Ad Hoc*.

¹⁸⁹ Lihat judul BAB X UU ASN 2014.

Mengenai isu keberlakuan Pasal 122 huruf e UUASN, secara normatif tetap sah (*valid*) dan berlaku, karena dibentuk oleh pejabat/lembaga yang berwenang (DPR dan Presiden) sesuai dengan tata cara pembentukan Undang-Undang dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945. Namun demikian, implikasinya menjadi tidak harmonis dengan UUKK 2009, dan bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 24 yang mengatur mengenai kekuasaan kehakiman.

Dengan posisi tersebut, Pasal 122 huruf e UUASN 2014 “dapat dibatalkan” (*voidable/verneitigbaar*). Artinya, apabila terdapat permohonan pengujian ketentuan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dan permohonan tersebut dikabulkan, maka ketentuan tersebut batal (bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat), sehingga tidak berlaku. Apabila tidak ada permohonan pengujian atau permohonan pengujiannya ditolak atau tidak dapat diterima oleh MK, maka ketentuan tersebut tetap berlaku, dengan segala implikasi hukum yang menyertainya.

- **Menjaga dan Menegakkan Kehormatan, Keluhuran Martabat, serta Perilaku Hakim**

Pasal 24B UUD NRI ayat (1), menegaskan bahwa *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*. Dari ketentuan konstitusional ini ada dua tugas yang menjadi wewenang KY, yaitu: *Pertama*, tugas dan wewenang dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung. *Kedua*, tugas dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dengan frasa “*dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”, menurut **Mahkamah Konstitusi**, dalam batas-batas tertentu dapat diartikan sebagai pengawasan, yaitu pengawasan terhadap individu fungsionaris hakim lembaga peradilan.¹⁹⁰ Operasionalisasi ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 ini dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK 2004) yang telah diubah melalui UUKK 2009 dan UUKY 2004 yang telah diubah melalui UUKY 2011.

Dalam rangka mengawasi pelaksanaan tugas para hakim, perlu diatur adanya dua jenis pengawasan, yaitu: *Pertama*, pengawasan internal yang dilakukan oleh Badan Pengawas pada Mahkamah Agung. Pengawasan internal ini berfungsi melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas peradilan di semua tingkatan dan di seluruh wilayah peradilan Republik Indonesia. *Kedua*, pengawasan eksternal yang dilakukan oleh komisi independen yaitu KY. Keberadaan pengawasan eksternal ini penting agar proses pengawasan dapat benar-benar bertindak objektif untuk ke-

¹⁹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945.

pentingan pengembangan sistem peradilan yang bersih, efektif, dan efisien.¹⁹¹

Menurut Pasal 13 UUKY 2011, bahwa KY mempunyai wewenang yaitu: (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan; (2) menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (3) menetapkan kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan (4) menjaga dan menegakkan pelaksanaan kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim.

Poin (3) dan (4) merupakan perluasan dari tugas dan wewenang KY yang ditentukan dalam Pasal 24B UUD NRI 1945, hal ini sebagai salah satu perintah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, bahwa dalam melaksanakan tugas menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, maka KY harus memiliki instrumen pengawasan yang menjadi standar atau pedoman dalam melaksanakan tugas dan kewajiban tersebut.

Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

- a. Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim.
- b. Menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim.
- c. Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim secara tertutup.
- d. Memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim.
- e. Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.¹⁹²

Selain tugas tersebut, KY juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan Hakim.¹⁹³

Selanjutnya dalam Pasal 22 UUKY 2011, dinyatakan: (1) dalam melakukan pengawasan, KY menerima laporan masyarakat dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim; (2) untuk melaksanakan pengawasan, KY dapat meminta keterangan atau data kepada badan peradilan dan/atau hakim; (3) pimpinan badan peradilan dan/atau hakim wajib memberikan keterangan atau data yang diminta oleh KY sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal permintaan KY diterima; (4) apabila badan peradilan dan/atau hakim belum memberikan keterangan atau data dalam jangka waktu yang ditentukan, KY meminta keterangan dan/atau data tersebut melalui pimpinan MA; (5) pimpinan MA meminta kepada Badan Peradilan dan/atau Hakim untuk memberikan keterangan atau data sebagaimana dimaksud

¹⁹¹ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Op. cit.*, h. 373.

¹⁹² Pasal 20 ayat (1) UUKY 2011.

¹⁹³ Pasal 20 ayat (2) UUKY 2011.

dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal permintaan Komisi Yudisial; dan (6) apabila permintaan KY tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, pimpinan badan peradilan atau hakim yang bersangkutan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Apabila dugaan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim dinyatakan terbukti, KY mengusulkan penjatuhan sanksi terhadap hakim yang diduga melakukan pelanggaran kepada Mahkamah Agung.¹⁹⁴ Usul penjatuhan sanksi dapat berupa sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat. Yaitu mulai dari bentuk teguran tertulis; pemberhentian sementara; atau pemberhentian yang bersifat mengikat.¹⁹⁵

Dalam hal sanksi berat berupa pemberhentian tetap, KY mengusulkan kepada Majelis Kehormatan Hakim, yang unsur-unsurnya terdiri atas empat orang anggota KY dan tiga orang hakim agung untuk memeriksa dan memutus adanya dugaan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim.¹⁹⁶ Sebaliknya dalam hal dugaan pelanggaran dinyatakan tidak terbukti, maka Majelis Kehormatan Hakim menyatakan bahwa dugaan pelanggaran tidak terbukti dan memulihkan nama baik hakim yang diadukan.¹⁹⁷

D. MAHKAMAH KONSTITUSI (MK)

1. Keberadaan MK

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah lembaga (tinggi) negara yang baru yang sederajat dan sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung (MA). Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca-Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat (setidaknya) sembilan organ negara yang secara langsung menerima kewenangan langsung dari Undang-Undang Dasar.

Di Indonesia, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) yang tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) merupakan hal yang relatif baru. Meski demikian, ide pengujian undang-undang sebagai mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk membanding, menilai, atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik sudah sejak sebelum kemerdekaan diperdebatkan oleh “*the founding father*” dalam sidang-sidang *Dokuritsu Zyumbi Chosa Kai* (Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/BPUPKI), ketika naskah UUD 1945 pertama kali disusun. Mohamad Yamin adalah orang pertama yang menghendaki supaya Mahkamah Agung yang awalnya disebut Balai Agung diberi hak untuk memutus dan menentukan, bahwa sesuatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

¹⁹⁴ Pasal 22D ayat (1) UUKY 2011.

¹⁹⁵ Pasal 22D ayat (2) UUKY 2011.

¹⁹⁶ Pasal 22F UUKY 2011.

¹⁹⁷ Pasal 22G UUKY 2011.

atau hukum adat atau hukum syariah".¹⁹⁸

Usul Muhammad Yamin itu ditolak oleh Soepomo dengan mengemukakan dua alasan: *Pertama*, Soepomo menganggap soal hak menguji berkaitan dengan paham demokrasi liberal dan trias politika yang tidak dianut oleh pembukaan UUD 1945. *Kedua*, karena faktor kondisional, di mana saat itu di negara Indonesia belum banyak terdapat ahli hukum tata negara, maka hak menguji dapat dilakukan jika keberadaan mereka sudah tersedia. Selain itu, menurut **Soepomo**, untuk memberikan kewenangan membanding undang-undang kepada Balai Agung (Mahkamah Agung), masih diperlukan studi yang mendalam mengenai *Verfassungsgerichtshof* atau Mahkamah Konstitusi seperti di Austria, Cekoslovakia, dan Jerman di masa Weimer, yang tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat. Dengan demikian, ide pengujian konstitusional undang-undang atau yang disebut oleh **Moh. Yamin** dengan istilah 'membanding undang-undang' sudah didiskusikan sejak penyusunan UUD 1945 dalam sidang-sidang BPUPKI pada tahun 1945. Tetapi pada waktu itu, fungsi pengujian masih dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung, bukan dengan lembaga berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung.¹⁹⁹

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi kembali menjadi pembicaraan di masa Reformasi. Pada era Reformasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi tersebut mulai dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), yaitu setelah seluruh anggota Badan Pekerja MPR RI melakukan studi banding di 21 negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April tahun 2000. Ide ini belum muncul pada saat perubahan pertama UUD 1945, bahkan belum ada satu pun fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mengajukan usul itu. Tampaknya para anggota MPR sangat terpengaruh atas temuannya dalam studi banding tersebut. Walaupun demikian, pada Sidang Tahunan MPR bulan Agustus tahun 2000, rancangan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi masih berupa beberapa alternatif dan belum final. Sesuai rancangan tersebut, Mahkamah Konstitusi ditempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung, dengan kewenangan untuk melakukan uji materiel atas undang-undang; memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang; serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Ada usulan alternatif, agar di luar kewenangan tersebut Mahkamah Konstitusi juga diberi kewenangan untuk memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Setelah dibahas kembali pada masa sidang PAH I BP MPR RI tahun 2000/2001, yaitu dalam rangka persiapan draft perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk disahkan pada sidang tahunan 2001, terjadi banyak perubahan mengenai rumusan tentang Mahkamah Konstitusi. Persoalan pokok tersebut adalah: *Pertama*, apakah Mahkamah Konstitusi ditem-

¹⁹⁸ Samsul Wahidin, 1984, *Hak Menguji Materiel Menurut UUD 1945*, Jakarta: Cendara Press, h. 10.

¹⁹⁹ *Ibid.*, h. 11.

patkan di lingkungan Mahkamah Agung atau ditempatkan terpisah dari lingkungan Mahkamah Agung tetapi masih dalam rumpun kekuasaan kehakiman. *Kedua*, apa saja yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan kedua permasalahan tersebut, PAH I BP MPR RI tahun 2000 menyepakati beberapa ketentuan mengenai MK, yaitu: *Pertama*, MK ditempatkan terpisah dan di luar lingkungan MA, akan tetapi tetap dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, dengan pertimbangan bahwa lembaga ini adalah lembaga yang sangat penting untuk membangun negara yang berdasar sistem konstitusionalisme, sehingga lembaga ini berdiri sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang secara tegas ditentukan kedudukan dan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar. Kesepakatan ini dilandasi oleh adanya kekhawatiran bahwa Mahkamah Agung tidak akan mampu membawa misi besar Mahkamah Konstitusi untuk membangun sistem konstitusionalisme karena pekerjaan Mahkamah Agung yang pada saat itu tidak mampu menyelesaikan perkara-perkara kasasi dan peninjauan kembali yang menumpuk. Jika ditambah lagi dengan tugas-tugas mahkamah konstitusi dikhawatirkan pekerjaan mahkamah agung akan terbengkalai. Pada sisi lain dibutuhkan satu mahkamah tersendiri yang berdiri sejajar dengan Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga negara lainnya untuk menjalankan tugas mengawal sistem konstitusionalisme Indonesia. Dengan demikian, posisi Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia menjadi kuat.

Kedua, kewenangan Mahkamah Konstitusi disepakati untuk ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Dasar. Kesepakatan ini mengandung makna penting, karena Mahkamah Konstitusi akan menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang atau sengketa antarlembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, karena itu sumber kewenangan Mahkamah Konstitusi harus langsung dari Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, tidak ada satu lembaga negara yang dapat mempermasalahkan atau menggugurkan putusan Mahkamah Konstitusi. Pada sisi lain, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi tidak melakukan tindakan atau memberikan putusan yang keluar dari kewenangannya yang secara limitatif ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Demikian juga halnya pembentuk undang-undang tidak dapat mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui ketentuan undang-undang sehingga melumpuhkan ide dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi. Dengan prinsip inilah dihapus kesepakatan awal yang memungkinkan adanya kewenangan lain Mahkamah Konstitusi yang ditentukan undang-undang sebagaimana draf awal PAH I BP MPR RI tahun 2000.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi tersebut selanjutnya dituangkan dalam perubahan ketiga UUD 1945. Secara filosofis, pembentukan Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk menegakkan prinsip negara hukum Indonesia dan prinsip konstitusionalisme.²⁰⁰ Artinya, tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perun-

²⁰⁰ Jimly Ashiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press.

dang-undangan lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sebagai puncak dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Dalam rangka pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dibutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstiusionalitas hukum. Tugas Mahkamah Konstitusi lah yang menjaga konstiusionalitas hukum itu.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga terkait dengan penataan kembali dan *repositioning* lembaga-lembaga negara yang sebelum perubahan UUD 1945 berlandaskan pada supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara.²⁰¹ Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang sebelum perubahan berbunyi “*Kedaulatan adalah ditan- gan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”, diubah menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*,” telah membawa implikasi yang sangat luas dan menda- sar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Artinya, sebelum perubahan, kedaula- tan rakyat berpuncak pada MPR, dan MPR-lah sebagai penyelesaian final atas se- tiap masalah ketatanegaraan yang muncul baik atas konstiusionalitas dari suatu undang-undang maupun penyelesaian akhir sengketa antarlembaga negara. Dengan dasar konsepsional inilah ketetapan MPR RI No. III Tahun 2000 menentukan bahwa pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh MPR dan setiap lembaga negara melaporkan penyelenggaraan kinerjanya kepada MPR setiap tahun.

Implikasi perubahan Pasal 1 ayat (2) tersebut, posisi MPR sejajar dengan lem- бага-lembaga negara lainnya dan masing-masing lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat sesuai tugas dan kewenangannya yang ditentukan Undang-Un- dang Dasar. Dengan demikian, MPR melaksanakan kedaulatan rakyat untuk mengu- bah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sesuai ketentuan Undang-Un- dang Dasar, serta dalam hal-hal tertentu mengangkat presiden dan/atau wakil pre- siden. Mahkamah Konstitusi merupakan pelaksana kedaulatan rakyat untuk meng- uji konstiusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, memutus sengketa pemilihan umum serta memutus pem- bubarahan partai politik. Demikian juga lembaga negara yang lainnya adalah pelak- sana kedaulatan rakyat sesuai tugas dan wewenangnya yang ditentukan dalam Un- dang-Undang Dasar.

Dalam kaitannya dengan asas keseimbangan, pembentukan MK merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lemba- ga-lembaga negara. Pembentukan MK merupakan penegasan terhadap prinsip ne- gara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi (hak konstiusional) yang telah dijamin konstitusi. Selain itu, pembentukan MK dimaksudkan sebagai sarana pe-

²⁰¹ Hamdan Zoelva, 2005, “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *artikel* dalam http://hamdanzoelva.wordpress.com/author/hamfanzoelva/Mahkamah_Konstitusi_RIsalam_Sis- tem_Ketatanegaraan_Indonesia, diakses 20 Desember 2016.

nyelesaian problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan. Dalam konteks dunia, keberadaan MK merupakan salah satu hasil perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Meskipun demikian, menurut **Jimly Asshiddiqie**, tidak semua negara mengenal lembaga MK terutama bagi sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan. Tetapi bagi negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan MK merupakan hal yang urgen.²⁰²

Pembentukan MK merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga-lembaga negara. Pembentukan MK merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlunya perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang telah dijamin konstitusi. Selain itu, pembentukan MK dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan. Dalam konteks dunia, keberadaan MK merupakan salah satu hasil perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh **Jimly Asshiddiqie**, bahwa fenomena MK dalam dunia ketatanegaraan dewasa ini, secara umum dapat dikatakan sebagai sesuatu yang baru.²⁰³

Meski demikian, tidak semua negara di dunia mengakomodasi keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraannya. Dalam catatan **Jimly Asshiddiqie**, MK hanya dikenal di 78 negara seluruh dunia, terutama di lingkungan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi.²⁰⁴ Di negara ini pembentukan MK dapat dikatakan sangat populer. Selain itu, sebagian negara demokrasi yang sudah mapan, kecuali Jerman, tidak mengenal lembaga MK yang berdiri sendiri. Di Inggris dan Perancis, juga dikenal adanya MK yang tersendiri. Di Inggris ada *Privy Council*, namun sifat dan fungsinya tidak terkait dengan fungsi MK. Yang agak mirip dengan MK adalah *Constitutional Council* di Perancis yang juga mempunyai kewenangan melakukan *judicial review* meski sifatnya terbatas hanya melakukan *control a priore*.

Di negara-negara yang menganut sistem *common law* seperti Amerika Serikat tidak dikenal lembaga Mahkamah Konstitusi. Di USA fungsi Mahkamah Konstitusi menjadi tanggung jawab Mahkamah Agung. Misalnya, fungsi *judicial review* menjadi tugas dan wewenang MA. Karena itu, di Amerika Serikat, Mahkamah Agunglah yang disebut sebagai *the Guardian of American Constitution*.²⁰⁵

2. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) dalam konteks ketatanegaraan

²⁰² **Mahkamah Konstitusi** RI, 2005, *Cetak Biru Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 89.

²⁰³ <http://www.jimly.com>, diakses 2 Desember 2008.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ **Jimly Ashiddiqie**, 2006d, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Kompas. Lihat juga **Jimly Asshiddiqie** dan **Achmad Ayahrial**, 2006, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Kompas.

dikonstruksikan: *Pertama*, sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. *Kedua*, mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. *Ketiga*, di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, MK berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.²⁰⁶

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka fungsi utama MK adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitutions*).²⁰⁷ Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan MK memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini, karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh MK.²⁰⁸ Menurut **Maruarar Siahaan**, selain kedua fungsi tersebut MK di beberapa negara juga difungsikan menjadi pelindung (*protector*) konstitusi—yaitu melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*).²⁰⁹

Keberadaan MK sendiri dalam sistem peradilan di Indonesia merupakan langkah baru dalam rangka membentuk peradilan kelima, yaitu **Peradilan Konstitusi dan/atau Peradilan Tata Negara**²¹⁰ yang terlepas dari Mahkamah Agung (selanjutnya disebut **MA**) dan Badan Peradilan di bawahnya.²¹¹ Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 5 yang menyatakan bahwa, *Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh suatu Mahkamah Agung dan badan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh **Mahkamah Konstitusi**.*” Ketentuan tersebut dijelaskan kembali dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut **UUMK**), bahwa “*Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berfungsi menangani **perkara tertentu di bidang ketatanegaraan da-***

²⁰⁶ **Jimly Ashiddiqie** dalam **Mahkamah Konstitusi**, 2004, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. vi.

²⁰⁷ Dengan kedua fungsi ini, keberadaan MK memiliki arti penting dan peran strategis dalam perkembangan ketatanegaraan, karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diatur dalam hal konstitusional atau tidak oleh MK. Lihat **Titik Triwulan Tutik**, 2012, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta: PrenadaMedia Group, hlm. 221-222.

²⁰⁸ **Jimly Ashiddiqie** dalam **Mahkamah Konstitusi**, 2004, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 5-6.

²⁰⁹ **Maruarar Siahaan**, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 7.

²¹⁰ Fenomena Peradilan Tata Negara merupakan fenomena peradilan yang baru populer pada abad-20 setelah pertumbuhan Peradilan Administrasi (abad-19). Lihat **Lodewijk Gultom**, 2007, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia*, Bandung: CV. Utomo, hlm. 57.

²¹¹ MK baru ada di sekitar 78 negara. Sebagian besar negara-negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga MK yang berdiri sendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi ‘*Supreme Court*’ atau Mahkamah Agung yang ada di negara tersebut, seperti di Amerika Serikat. Tetapi di beberapa negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan MK menjadi cukup populer. Misalnya di Afrika Selatan (Afrika), Korea Selatan dan Thailand (Asia), Lithuania dan Ceko (Eropa). Lihat **Jimly Ashiddiqie**, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 240-241.

lam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.”

Berdasarkan konstruksi tersebut, maka dengan dinyatakan, bahwa: (1) kekuasaan kehakiman itu dilakukan oleh suatu Mahkamah Agung dan suatu Mahkamah Konstitusi; (2) keduanya berkedudukan dederajat dan setara sebagai lembaga negara yang independen dan hanya dibedakan dari segi fungsi dan wewenang; (3) kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terdiri atas empat peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Menegaskan kedudukan MK dalam kekuasaan kehakiman, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: “*Mahkamah Konstitusi merupakan suatu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*”

Ketentuan Pasal 2 ini setidaknya menyangkut tiga hal yang terakut dengan MK, yaitu: (1) kedudukan MK, yaitu bahwa MK berkedudukan sebagai lembaga negara; (2) MK merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh lembaga negara lain; dan (3) MK berfungsi menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

3. Tugas dan Fungsi Mahkamah Konstitusi

Pada hakikatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitutions*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini, karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh Mahkamah Konstitusi.²¹²

Sebagai suatu lembaga yang telah ditentukan dalam UUD, kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diberikan dan diatur dalam UUD. Kewenangan yang mengeksklusifkan dan membedakan Mahkamah Konstitusi dari lembaga-lembaga lain. Wewenang Mahkamah Konstitusi secara khusus diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UUMK 2003) yang menyatakan: (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD. (2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Misalnya, usul pemberhentian presiden dan/atau wapres oleh DPR kepada MPR apabila presiden dan/atau wapres terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. (3) Memutus pembubaran partai politik, dan (4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

²¹² Mahkamah Konstitusi RI. 2004. *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 5-6.

● Pengujian Undang-Undang Terhadap UUD

Istilah “hak menguji” berbeda dengan “*judicial review*”. Karena kalau berbicara hak menguji, maka orientasinya ialah ke kontinental Eropa (Belanda), sedangkan *judicial review* orientasinya ialah ke Amerika Serikat. Menurut Jerome Barron dan Thomas Dienes dalam al-Rasid (2004: 9), berdasarkan sistem peradilan Amerika Serikat, hakim berwenang membatalkan tindakan-tindakan pemerintah pusat yang dianggapnya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, baik itu tindakan presiden (eksekutif) maupun tindakan kongres (legislatif), dan juga tindakan pemerintah negara bagian.

Menurut **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, di dalam ilmu pengetahuan hukum mengenai masalah hak menguji dapat dibedakan atas dua golongan, antara lain:

- a. Hak menguji formil (*formele toetsingrecht*), yaitu kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah suatu produk legislatif telah dibuat secara sah. Artinya, apakah suatu peraturan undang-undang itu telah dibuat sebagaimana seharusnya menurut undang-undang dasar.
- b. Hak menguji materiel (*materiele toetsingrecht*) yaitu kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah kekuasaan/organ yang membuat suatu peraturan berwenang untuk mengeluarkan peraturan yang bersangkutan, dan, apakah isi peraturan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹³

UUD telah meletakkan bahwa dalam sistem hukum di Indonesia terdapat dua institusi yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD diberikan kepada MK,²¹⁴ sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi kewenangan MA.²¹⁵

Wewenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD merupakan suatu hal yang sudah lama diinginkan dalam konteks pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari cita-cita terwujudnya negara hukum dan demokrasi. Dengan adanya kewenangan dan mekanisme pengujian konstiusionalitas undang-undang, cita-cita negara hukum dan demokrasi telah mendapatkan penegasannya.

Selanjutnya, Pasal 51 ayat (3) UUMK 2003 mengatur, bahwa *pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang dimungkinkan bisa dilakukan secara formal dan materiel*. Pengujian secara formal menelaah apakah pembentukan undang-undang telah memenuhi prosedur pembentukan berdasarkan ketentuan UUD 1945, sedangkan pengujian undang-undang secara materiel memeriksa apakah materi muatan

²¹³ Moh. Kusnardi, dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, h. 21.

²¹⁴ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

²¹⁵ Lihat Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945.

dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.²¹⁶

- **Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh UUD**

Hak dan kekuasaan ini selengkapnya dirumuskan dalam UUD, yakni memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dari rumusan tersebut dapat dijelaskan bahwa sengketa lembaga negara yang menjadi kompetensi MK adalah sengketa kewenangan, bukan mengenai kewenangan lain, dan lembaga negara yang diatur dan ditentukan kewenangannya melalui UUD.²¹⁷

Dalam UUMK tidak ada penegasan dan penjelasan lebih lanjut tentang kewenangan tersebut. Pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 hanya mengatur bahwa permohonan adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar RI yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Adapun dalam Pasal 65 dinyatakan, bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara pada MK. Tentang hal ini, tampaknya undang-undang memberikan keleluasaan bagi hakim untuk menafsirkan apa dan siapa lembaga negara yang dapat bersengketa di MK.

Menafsirkan apa dan siapa lembaga negara yang dapat bersengketa di MK perlu digunakan analisis dari sudut kedudukan suatu lembaga. Menurut **Philipus M. Hadjon**, kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: *pertama*, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi, lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. *Kedua*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.²¹⁸

Dengan makna kedudukan dari dua sisi tersebut Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok lembaga negara²¹⁹ menurut UUD 1945, yaitu lembaga tertinggi negara, MPR, dan lembaga tinggi negara yang terdiri atas: Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung.²²⁰ Namun berdasarkan ketentuan UUD 1945 setelah perubahan tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara pola Ketetapan MPR No VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MP-

²¹⁶ Harun **al-Rasid**, 2004. "Hak Menguji dalam Teori dan Praktik." Artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 Nomor 1, Juli 2004, h. 96.

²¹⁷ **Mahkamah Konstitusi RI**, 2004, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 25.

²¹⁸ **Philipus M. Hadjon**, 2004c. "Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara", Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004, h. 3. Lihat Juga Philipus M. Hadjon, 1996, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, Surabaya: Bina Ilmu, 1992, h. x.

²¹⁹ Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 mengartikan "lembaga negara" sebagai alat-alat kelengkapan Negara (*organ of the state atau staatsorganen*) dan bukan alat kelengkapan pemerintah (*organ of the government*).

²²⁰ **Jamin Ginting**, 2008, *Hukum Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, h. 73.

R/1978.²²¹

Berkaitan dengan kedudukan yang berarti sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya, **Philipus M. Hadjon** memberikan contoh dalam kaitannya dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, dikenal istilah lembaga negara dalam konteks kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD²²²

Dengan demikian, lembaga negara adalah badan yang diatur dalam UUD 1945, yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Badan apa saja yang kewenangannya diberikan oleh UUD, hingga saat ini pun Mahkamah Konstitusi masih merupakan masalah menyangkut ketidakjelasan tentang apa dan siapa lembaga negara itu.²²³

Untuk mencoba memahami konsep lembaga negara dengan pendekatan perbandingan, **Philipus M. Hadjon**, memberikan contoh konsep Jerman. Konstitusi Jerman membedakan *state organ* dengan *constititional organ*. *Constitusional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Dalam ketatanegaraan Jerman, *constitusalional organ* tertinggi adalah **Bundestag** sebagai organ yang langsung dipilih oleh rakyat. Adapun *state organs* adalah lembaga-lembaga dalam negara Jerman yang dianggap bertindak atas nama negara Jerman.²²⁴

Jika kita bandingkan lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan kita, lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara sebelum amendemen UUD 1945 dalam versi konstitusi Jerman adalah *constitusalional organs* dalam arti status dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD. Dengan perbandingan sistem ketatanegaraan Jerman juga, kita bedakan lembaga-lembaga negara yang status kewenangannya langsung diatur oleh UUD dengan lembaga negara yang hanya disebut dalam UUD namun kewenangannya didelegasikan pengaturannya oleh undang-undang.

Berkaitan dengan keadaan tersebut dalam suatu sistem ketatanegaraan setidaknya terdapat tiga kelompok lembaga negara: (1) lembaga negara yang ditentukan dalam UUD; (2) lembaga negara yang ditentukan dalam UU; dan (3) lembaga negara yang ditentukan dalam keputusan presiden.

Menurut **Heru Susetyo**, bahwa konsep lembaga negara atau organ negara sangat luas maknanya. *Pertama*, dalam arti yang paling luas—organ mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*. *Kedua*, yaitu mencakup individu yang menjalankan *law creating* atau *law applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. *Ketiga*, organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, organ atau lembaga Negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk

²²¹ Philipus M. Hadjon, 2004c, *Loc.cit.*

²²² Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Lihat *Ibid.*, h. 4.

²²³ Mahkamah Konstitusi RI, 2004, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 52.

²²⁴ Philipus M. Hadjon, 2004c, *Loc. cit.*

berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit.²²⁵

Mencermati hal berkaitan dengan lembaga negara **Sri Soemantri**, menganalisis:

Untuk sistem ketatanegaraan di Indonesia yang hanya berkenaan dengan lembaga negara yang ada dalam UUD, hal itu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti sempit. Adapun jika yang dimaksud juga dengan lembaga negara di luar UUD, hal ini berkenaan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti luas.²²⁶

Jika diperinci, lembaga-lembaga yang disebut dalam UUD 1945 hasil perubahan di antaranya adalah MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY. Selain itu ada komisi pemilihan umum (KPU), Bank Sentral dan TNI-Polri serta pemerintah Daerah. Kecuali Bank Sentral, seluruh lembaga lainnya diatur kewenangannya dalam UU.

● Memutus Dugaan Pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden

Ketentuan Pasal 24C ayat (2) 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (2) UUMK 2003 menyatakan, “*MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus terhadap pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wapres telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.*”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka setiap putusan MK bersifat final, artinya dalam hal pelaksanaan kewenangan ini tidak ada mekanisme banding atau kasasi terhadap putusan yang dibuat MK untuk perkara-perkara yang berkenaan dengan kewenangan tersebut.

Lain halnya dengan kewajiban MK—sebenarnya dapat dikatakan merupakan suatu kewenangan—untuk memberikan putusan atas pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden. Dugaan pelanggaran yang dimaksud adalah bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan/atau presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.²²⁷ Usul pemberhentian berdasarkan alasan-alasan tersebut dilakukan oleh DPR. DPR dalam hal ini harus terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus dugaan atau

²²⁵ Heru Susetyo, 2010, “Reformasi Konstitusi dari Aspek Lembaga Negara”, artikel dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 7, No. 1, Maret 2010, h. 7-8.

²²⁶ Sri Soemantri Martosoewignjo, 2008a, “Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, dalam Departemen Hukum Fak. Hukum Unair, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Departemen Hukum FH Unair, h. 199

²²⁷ Lihat Pasal 7B ayat (1) UUD NRI 1945.

pendapat tersebut.

Selanjutnya, MK wajib menyelesaikan perkara ini dalam waktu 90 hari. Karena kewenangan ini merupakan suatu hal yang diwajibkan, apabila hakim konstitusi dengan sengaja menghambat pelaksanaan kewenangan dapat diberhentikan dengan tidak hormat.²²⁸

Secara khusus dalam kewenangan ini, UUD tidak menyatakan MK sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final dan mengikat. MK hanya diletakkan sebagai salah satu mekanisme yang harus, bahkan wajib, dilalui dalam proses pemberhentian (*impeachment*) presiden dan/atau wakil presiden. Kewajiban konstitusional MK adalah untuk membuktikan dari sudut pandang hukum benar tidaknya dugaan pelanggaran hukum presiden dan/atau wakil presiden.²²⁹

Jika terbukti, putusan MK tidak secara otomatis dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden karena hal itu bukan wewenang sepenuhnya MK. Akan tetapi, sesuai ketentuan UUD, jika putusan MK menyatakan terbukti bersalah maka DPR meneruskan usul pemberhentian itu ke MPR. Dan persidangan MPR yang nantinya akan menentukan apakah presiden dan/atau wakil presiden yang telah diusulkan pemberhentiannya oleh DPR dapat diberhentikan atau tidak dari jabatannya.²³⁰

Dengan demikian, dalam hal ini kewenangan MK tidak sampai memutuskan apakah presiden dan/atau wakil presiden layak diberhentikan atau tidak. MK hanya memberikan pertimbangan hukum dan membuktikan benar-tidaknya dugaan atau pendapat DPR. Wewenang pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden ada pada institusi MPR melalui proses persidangan MPR.

● Memutus Pembubaran Partai Politik

Kewenangan MK tentang membubarkan partai politik di dalam UUD 1945 tidak dirumuskan syarat dan larangan apa yang mengakibatkan partai politik dibubarkan. Ketentuan ini berbeda dengan konstitusi Jerman (*Basic Law for the Federal Republic of Germany*), Pasal 21 ayat (2) menyatakan bahwa partai politik yang berdasarkan tujuan-tujuannya atau tingkah laku yang berkaitan dengan kesetiaannya mengganggu atau menghilangkan tata dasar demokrasi yang bebas atau mengancam kelengsungan negara Republik Federal Jerman (RFG) harus dinyatakan inskonstitusional oleh pengadilan (Mahkamah) Konstitusi Federal (*Federal Constitutional Court*).²³¹

Namun demikian, alasan pembubaran partai politik dapat ditemukan secara implisit dari Pasal 68 ayat (2) UUMK 2003, yakni berkaitan dengan ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Tujuan partai politik menurut Pasal 6 UU Partai Politik meliputi: tujuan umum, yaitu: harus mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedua-

²²⁸ Pasal 23 ayat 2e UUMK 2003.

²²⁹ Mahkamah Konstitusi RI, 2004, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 23.

²³⁰ Lihat Pasal 7B ayat (5) UUD NRI 1945.

²³¹ Mahkamah Konstitusi RI, 2004, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 27.

latan NKRI, dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun tujuan khusus Partai Politik, yaitu harus memperjuangkan cita-citanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Adapun pihak yang menjadi pemohon adalah pemerintah. Adapun pelaksanaan pembubaran partai politik di Indonesia dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada pemerintah dan proses pemeriksaan permohonan pembubaran partai politik wajib diputus paling lambat 60 hari kerja.²³²

● Memutus Perselisihan tentang Hasil Pemilu

MK dalam hubungannya dengan masalah pemilu adalah karena di dalam undang-undang mengatur masalah perselisihan hasil pemilu. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga menyatakan bahwa, *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*. Selanjutnya Pasal 10 ayat (1) huruf d UUMK 2003 menyatakan bahwa, *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum*.

Ketentuan dalam UUMK 2003 dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No. 04/PMK/2004 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) merupakan sumber utama dari hukum acara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi. Ketentuan ini mengatur berbagai hal mengenai hukum acara PHPU, seperti Pemohon dan Materi Permohonan, Tatacara Mengajukan Permohonan, Registrasi Perkara dan Penjadwalan Sidang, Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan hingga Putusan.

Pasal 74 ayat (1) UUMK 2003 menentukan yang dapat menjadi pemohon yaitu:

- 1) Perorangan warga negara Indonesia (WNI) calon anggota DPD.
- 2) Pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilihan umum presiden dan wakil presiden.
- 3) Partai politik peserta pemilihan umum.

Pasal 74 ayat (2) UUMK 2003 menyebutkan bahwa yang dapat dimohonkan pembatalannya adalah penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang memengaruhi:

- 1) Terpilihnya calon anggota DPR.
- 2) Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden.
- 3) Perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dijelaskan bahwa pihak yang bisa men-

²³² Pasal 71 dan 73 ayat (1) UUMK 2003.

jadi pemohon dalam pemilu presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang ditetapkan masuk putaran kedua serta terpilihnya presiden dan wakil presiden. Adapun pasangan calon yang tidak meraih suara signifikan yang dapat memengaruhi lolos tidaknya suatu pasangan ke putaran kedua, atau terpilih menjadi presiden dan wakil presiden, tidak diperkenankan sebagai pemohon atau memiliki *legal standing* yang kuat.

Mahkamah Konstitusi selanjutnya memutuskan perselisihan yang timbul akibat keberatan hasil penetapan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden paling lambat empat belas hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Mahkamah Konstitusi.²³³

Di sisi lain, dalam pemilu legislatif, pihak yang menjadi pemohon adalah hanya partai politik peserta pemilu. Dalam hal ini permohonan perkara hanya dapat diajukan melalui pengurus pusat partai politik. Anggota partai politik dan pengurus wilayah atau cabang tidak dapat mengajukan sendiri perkara perselisihan hasil pemilu.

Pada dasarnya, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan hasil pemilihan umum berbeda dengan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pemilu oleh pengawas pemilu. Perselisihan yang diselesaikan Mahkamah Konstitusi adalah perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang memengaruhi:

- 1) Terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- 2) Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran pemilihan presiden dan wakil presiden.
- 3) Terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden.
- 4) Perolehan kursi parpol peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.²³⁴

4. Hakim Mahkamah Konstitusi

a. Kedudukan Hakim MK

Ketentuan yang mengaitkan Mahkamah Konstitusi dalam aspek tugas dan wewenang, khususnya tugas Hakim Konstitusi—bahwa berdasarkan aspek tugas dan wewenangnya, maka seorang hakim diharapkan memberi pertimbangan tentang salah tidaknya seseorang atau benar-tidaknya peristiwa yang disengketakan dan kemudian memberikan atau menentukan hubungan hukumnya. Dalam mengadili suatu perkara hakim harus melakukan tiga tindakan:

- 1) Mengkonstatir benar tidaknya peristiwa, yaitu melihat, mengakui, dan membenarkan telah terjadinya peristiwa yang diajukan tersebut;
- 2) Mengualifikasi peristiwa, yaitu menilai peristiwa yang telah dianggap terbukti itu termasuk hubungan hukum apa atau yang mana (menemukan hukum yang sesuai);
- 3) Mengkonstituir atau memberi konstitusi, yaitu menentukan hukumnya, dan

²³³ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka, h. 118.

²³⁴ *Ibid.*, h. 93-94.

memberi keadilan.

Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa mengadili tidak lain berarti memberi atau menyatakan (kepada yang berkepentingan) hukumnya (hak atau hukumannya) dalam bentuk putusan hakim, yaitu suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Putusan dapat berupa ucapan ataupun pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan.

Tugas “mengadili” Mahkamah Konstitusi ini diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) UUMK, bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang:

- 3) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji ... dan memutus ...
- 4) memutus sengketa kewenangan

Apabila tugas mengadili MK ini kita bandingkan dengan tugas “mengadili” dalam konsep Hakim Agung, bahwa “Hakim Agung mengemban fungsi mengadili”, yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 33 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, yaitu **memeriksa dan memutus perkara** Maka kelihatan, bahwa proses mengadili di antara keduanya tidak ada bedanya, yaitu mengandung unsur **memeriksa** dan **memutus**.

Mengingat cakupan fungsi “mengadili”, maka setiap hakim konstitusi dituntut peran aktifnya untuk menemukan hukum (*rechtsvinding*) dan penciptaan hukum (*rechtsschepping*). Kedua peran tersebut diperlukan agar hakim konstitusi dapat berperan serta mendekati keadilan yang didambakan pencari keadilan sebagaimana amanat dan ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa putusan hakim pada dasarnya adalah hukum (*judge-made-law*). Sebagaimana hukum pada umumnya itu harus ditaati dan mempunyai kekuatan mengikat, terutama mengikat para pihak yang berperkara. Putusan hakim mengikat para pihak yang bersangkutan, dalam arti bahwa putusan hakim itu harus dianggap benar sampai dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi, sekalipun putusannya itu secara materiel tidak benar (*res judicate veritate habetur*). Dengan demikian bahwa putusan hakim harus dianggap benar, selama belum adanya putusan baru dari peradilan yang kedudukannya lebih tinggi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa putusan hakim pada dasarnya adalah hukum (*judge-made-law*). Sebagaimana hukum pada umumnya itu harus ditaati dan mempunyai kekuatan mengikat, terutama mengikat para pihak yang berperkara. Putusan hakim mengikat para pihak yang bersangkutan, dalam arti bahwa putusan hakim itu harus dianggap benar sampai dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi, sekalipun putusannya itu secara materiel tidak benar (*res judicate*

veritate habetur). Dengan demikian bahwa putusan hakim harus dianggap benar, selama belum adanya putusan baru dari peradilan yang kedudukannya lebih tinggi.

b. Pengawasan Hakim MK

Pengawasan pada dasarnya merupakan unsur penting dan menentukan keberadaan organisasi, dalam hal: (1) untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan kelembagaan sesuai dengan visi dan misinya; dan (2) untuk menjaga integritas dan mempertahankan performa kelembagaan yang lebih baik. Untuk mencapai tujuan tersebut, mekanisme pengawasan harus dilakukan secara terpadu, yaitu dengan pendekatan kelembagaan yang dilakukan oleh internal lembaga dan pendekatan sistem yang meletakkan unsur eksternal dan masyarakat.

Victor M. Simatupang dan Jusuf Juhir, menyatakan bahwa pengawasan merupakan setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.²³⁵ Pengawasan merupakan unsur penting dan menentukan dalam organisasi, karena pengawasan diperlukan dalam dua hal: *Pertama*, untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan kelembagaan sesuai dengan visi dan misinya. *Kedua*, untuk menjaga integritas dan mempertahankan performa kelembagaan yang lebih baik.²³⁶ Sementara dalam kaitannya dengan teori pengawasan modern menurut **M.T. Oosterhagen**, adalah teori legitimasi dengan ungkapannya sebagai berikut, “*An alternative theoretical foundation of the institution of control might be developed if it would be linked, in a functional relationship, to the notion of legitimation* (suatu landasan teoretis alternatif pada lembaga pengawasan bisa dikembangkan jika landasan tersebut dihubungkan melalui hubungan fungsional pada gagasan legitimasi).”²³⁷

Berdasarkan teori tersebut, dapat dimaknai bahwa dalam setiap masyarakat demokratis yang didasarkan pada aturan hukum, dan setiap tindakan atau keputusan yang diambil oleh otoritas publik harus memenuhi syarat bahwa tindakan atau keputusan yang diambil harus logis dan sah menurut hukum (*lawfull*). Sah menurut hukum dalam pengertian, bahwa wewenang untuk melakukan tindakan memenuhi persyaratan dan sesuai dengan nilai-nilai tertentu, bermanfaat, dan efektif atau secara materiel benar atau dibenarkan.

Menyikapi kedudukan teori legitimasi ini **La Ode Husen** berpandangan, bahwa teori legitimasi merupakan instrumen utama untuk memberikan legitimasi kepada lembaga pengawas dalam berbagai bentuknya.²³⁸ Dalam konteks pengawasan hakim

²³⁵ **Victor M. Simatupang dan Yusuf Juhri**, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Remaja Rosdakarya, Jakarta, h. 21.

²³⁶ **Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**, 2004, *Cetak Biru ...*, *Op. cit.*, h. 90.

²³⁷ **M.T. Oosterhagen** dalam **Carla M. Zoethout et. al.**, 1993, *Control in Constitutional Law*, Center of Constitutional Law Erasmus University Rotterdam, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht/Boston/London

²³⁸ Dalam hal ini dikenal beberapa bentuk lembaga pengawas seperti pengawasan parlemen, pengawasan masyarakat dan sebagainya. Lihat **La Ode Husen**, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV Utomo, h. 94.

konstitusi, lembaga pengawas tersebut mewujudkan diri dalam dua bentuknya, yaitu lembaga pengawas internal dan lembaga pengawas eksternal. Dalam konteks hakim konstitusi, lembaga pengawas internal hakim konstitusi adalah hakim dan jajaran struktur organisasi yang lebih tinggi (sistem hierarkis). Meski demikian MK dalam buku Cetak Biru Mahkamah Konstitusi menyatakan, bahwa dalam praktiknya, organisasi MK senyatanya belum memiliki mekanisme pengawasan internal yang berguna untuk mendeteksi terjadinya pelanggaran ataupun kelemahan organisasi MK. Hal ini disebabkan oleh: (1) mekanisme pengawasan yang ada hanya bersifat hierarkis struktural organisasi MK; dan (2) mekanisme pengawasan tidak melibatkan seluruh komponen organisasi MK, sehingga pengawasannya menjadi tidak partisipatoris dan efektif.²³⁹

Sistem pengawasan terhadap hakim secara umum, meliputi pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Dalam konteks hakim agung dan hakim di lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, pengawasan internal ini dilakukan oleh Ketua Muda MA RI Urusan Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin), sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial. Ruang lingkup tugas dan wewenang Tuada Wasbin meliputi:

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan peradilan dan administrasi peradilan.
- (2) Memeriksa kebenaran dari laporan-laporan dan pengaduan yang berkaitan dengan penyimpangan/kesalahan prosedur yang terjadi di semua lingkungan peradilan.
- (3) Melaporkan hasil pengawasan dan pemeriksaan secara berkala kepada yang berwenang.
- (4) Melakukan pengawasan terhadap semua kegiatan di bidang personalia baik di MA maupun di semua badan peradilan, mulai dari rekrutmen, seleksi, penempatan, promosi, mutasi hingga pemberhentian.²⁴⁰

Bagaimana dengan Hakim Konstitusi? MK dalam amar putusan uji materiel Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 menyatakan, bahwa "Pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik hakim konstitusi dilakukan oleh Majelis Kehormatan yang tersendiri sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUMK." Yang menjadi pertanyaan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi tersebut dalam melaksanakan pengawasan apakah jenis pengawasannya termasuk pengawasan internal atau eksternal? Hal ini patut dipertanyakan dengan pertimbangan, bahwa dalam pengawasan hakim agung juga dikenal lembaga yang sejenis "Majelis Kehormatan" yang disebut "Dewan Kehormatan Hakim Agung" tetapi dalam pengawasan juga masih melibatkan Komisi Yudisial.

Pasal 23 UUMK tidak menjelaskan apakah jenis pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan ini. Jika kita cermati Pasal 23 UUMK sendiri tidak menya-

²³⁹ Mahkamah Konstitusi RI, 2004, *Cetak Biru ...*, Op. cit. h. 97.

²⁴⁰ Mahkamah Agung RI, 2003, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, h. 41.

takan secara eksplisit bahwa pengawasan hakim konstitusi dilakukan oleh Majelis Kehormatan, hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 34 ayat (3) UUKK yang secara eksplisit menyatakan, bahwa “dalam rangka menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku Hakim Agung dan Hakim, pengawasan dilakukan oleh Komisi Yudisial yang diatur dalam undang-undang.” Penyebutan yang implisit dalam UUMK menjadi multitafsir, benarkan Majelis Kehormatan melakukan pengawasan terhadap Hakim MK (dalam arti pengawasan eksternal). Pasal 23 ayat (3) yang menjadi rujukan putusan MK hanya menyatakan, bahwa “Permintaan pemberhentian dengan tidak hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.” Ketentuan ini jika kita padankan dengan Pasal 12 ayat (2) UU No. 5/2004 tentang MA, bahwa “Pengusulan pemberhentian tidak dengan hormat dengan alasan tersebut dalam ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Agung.”

Dengan dua ketentuan tersebut atas dasar apa MK menyatakan bahwa perilaku hakim MK hanya “cukup” diawasi oleh Majelis Kehormatan MK sebagai bentuk pengawasan eksternal.

Meski secara akademis putusan MK tersebut bisa diperdebatkan, tetapi secara yuridis Putusan MK adalah berfisat finak dan mengikat sehingga harus ditaati oleh setiap lembaga negara dan masyarakat di negara ini. Dan putusan tersebut hanya mungkin batal “jika hanya jika” dilakukan kembali amendemen terhadap UUD NRI 1945 khususnya Pasal 24B ayat (1) yang mengatur tentang sistem pengawasan hakim.

E. SYARAT PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN HAKIM

Rumusan pasal terkait dengan syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian hakim ada di dalam Pasal 25 UUD NRI 1945, yang berbunyi “*Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.*” Ketentuan ini adalah tetap dan tidak mengalami perubahan sejak sebelum perubahan UUD 1945.

Pertanyaan yang sering muncul adalah makna hakim dalam ketentuan Pasal 25 UUD NRI 1945 tersebut. Apakah juga meliputi Hakim Agung di MA dan Hakim Konstitusi di MK? Hal ini cukup dipahami karena ketika dilaksanakan *Judicial review* terhadap UUKY 2004 terhadap UUD NRI 1945, MK dalam amar Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 berpendapat, bahwa perluasan pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 yang meliputi hakim konstitusi bertentangan dengan UUD NRI 1945. Artinya, hakim konstitusi tidak termasuk pengertian hakim yang perilaku etikanya diawasi oleh KY. Tetapi permasalahan adalah apakah pengertian tersebut hanya dalam konteks Pasal 24B ayat (1) atau juga termasuk ketentuan di luar pasal tersebut dalam hal ini termasuk konteks sebagaimana ditentukan dalam Pasal 25 UUD NRI 1945.

Lepas dari perdebatan praksis tersebut, yang jelas dalam konteks akademik kata hakim merupakan kata yang bersifat umum (general) yang di dalamnya juga termasuk pengertian hakim agung, hakim konstitusi, dan hakim *ad hoc* sebagai istilah khususnya. Hal ini merujuk pada teks konstitusi yang menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA maupun MK. Dengan demikian, sebagai konsekuensi kekuasaan kehakiman, semua hakim baik di MA dan di lingkungan peradilan dibawahnya, serta hakim MK termasuk dalam pengertian hakim. Dan, UUD sendiri tidak pernah memisahkan pengertian hakim berdasarkan ruang lingkup, sehingga semua hakim dalam ranah kekuasaan kehakiman harus dimaksudkan sebagai hakim. Bahkan Pasal 45 ayat (1) Bagian Ketujuh tentang Putusan UUMK 2003 menegaskan, “*Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dengan alat bukti dan keyakinan hakim.*” Ketentuan ini menegaskan bahwa kata **hakim** dalam konteks **keyakinan hakim** digunakan untuk menunjuk pengertian **hakim konstitusi**. Artinya UUMK 2003 sendiri menggunakan istilah hakim untuk mengganti istilah hakim konstitusi.

1. Persyaratan Pengangkatan Hakim

Ketentuan tentang persyaratan hakim masih diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda, yaitu: *Pertama*, bagi hakim pada lingkungan peradilan umum diatur dalam UUPU 2009. *Kedua*, bagi hakim di lingkungan peradilan agama diatur dalam UUPA 2009. *Ketiga*, bagi hakim di lingkungan peradilan tata usaha negara diatur dalam UUPUN 2009. *Keempat*, bagi hakim di lingkungan peradilan tata usaha negara diatur dalam UUPM 1997. Dari ketentuan UU tersebut secara umum memberikan persyaratan yang sama tentang pengangkatan hakim yaitu persyaratan integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.

Ketentuan yang sama juga dipersyaratkan bagi calon hakim agung. Pasal 6A UUMA 2009 menyatakan, bahwa hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. Selain itu, calon hakim agung dapat berasal dari hakim karier maupun berasal dari non karier. Baik hakim di lingkungan peradilan di bawah MA maupun hakim agung di MA dalam pengangkatannya melalui mekanisme seleksi yang melibatkan KY.

Sekarang bagaimana dengan persyaratan hakim konstitusi? Ketentuan tentang persyaratan untuk menjadi hakim konstitusi dinyatakan dalam Pasal 24C ayat (5) UUD NRI 1945, bahwa *Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat*. Ketentuan ini dipertegas kembali dalam Pasal 15 UUMK 2003, bahwa Hakim Konsitusi harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela,
- b. adil, dan
- c. negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.

Lebih lanjut pada Pasal 16 ayat (1) UUMK 2003 ditentukan agar dapat diangkat menjadi hakim, seorang calon harus memenuhi syarat:

- (1) Warga Negara Indonesia.
- (2) Berpendidikan strata satu (S-1) bidang hukum.
- (3) Berusia sekurang-kurangnya 40 tahun pada saat pengangkatan.
- (4) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.
- (5) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan.
- (6) Mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya sepuluh tahun.²⁴¹

UUD NRI 1945 maupun UUMK 2003 dan UUMK 2011 hanya memberikan kriteria seseorang untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi tetapi tidak menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan syarat memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan itu? Apa yang menjadi tolok ukur bahwa hakim konstitusi memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela serta adil? Hal ini berbeda dengan kriteria bahwa hakim konstitusi tidak boleh merangkap sebagai pejabat di mana UUMK 2003 menjelaskan apa yang dimaksud jabatan rangkap dan kriteria pejabat. Pasal 17 UUMK 2003 dan penjelasannya menetapkan, bahwa hakim konstitusi dilarang merangkap menjadi pejabat negara lainnya, anggota parpol, pengusaha, advokat, atau pegawai negeri. Adapun yang dimaksud pejabat meliputi: pejabat negara seperti anggota DPR, anggota DPD, hakim, menteri, dan pejabat lain yang ditentukan dalam perundang-undangan.

UUD NRI 1945, UUMK 2003 dan UUMK 2011 meski tidak menjelaskan kriteria terhadap integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan itu, tetapi pada umumnya ketentuan ini merupakan persyaratan yang melekat pada setiap calon pejabat negara.

Analisis berikut akan menjelaskan mengenai kriteria persyaratan menjadi hakim konstitusi. Hal ini untuk memberikan gambaran apakah kriteria tersebut memiliki perbedaan yang cukup signifikan atau tidak dengan persyaratan menjadi hakim agung di Mahkamah Agung.

a. Integritas yang Tinggi

Integritas berasal dari bahasa Inggris *integrity*, yang berarti mantap, tetap, dan tidak goyah. Dalam **The Merriam-Webster Dictionary**, *integrity* is: (1) *adherence to a code of values: incorruptibility*; (2) *soundness*; (3) *completeness*. Integritas memiliki arti: (1) patuh akan kode etik: tidak dapat disuap; (2) lantang;

²⁴¹ Ketentuan Pasal 15 dan 16 tentang persyaratan menjadi hakim konstitusi ini berdasarkan UUMK 2011 diletakkan dalam satu pasal, yaitu Pasal 15 sehingga yang semula Pasal 15 berdasarkan UUMK 2003 yang hanya terdiri 1 (satu) ayat berubah menjadi Pasal 15 dengan 3 (tiga) ayat berdasarkan UUMK 2011, sedangkan Pasal 16 dihapuskan.

dan (3) sempurna.²⁴²

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam uji materiel Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 memberikan batasan tentang makna integritas, yaitu:

Sikap batin yang mencerminkan keutuhan dan keseimbangan kepribadian setiap hakim sebagai pribadi dan sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas jabatannya. Keutuhan kepribadian mencakup sikap jujur, setia, dan tulus dalam menjalankan tugas profesionalnya, disertai ketangguhan batin untuk menepis dan menolak segala bujuk rayu, godaan jabatan, kekayaan, popularitas, ataupun godaan-godaan lainnya. Keseimbangan kepribadian mencakup keseimbangan rohaniah dan jasmaniah, atau mental dan fisik, serta keseimbangan antara kecerdasan spiritual, kecerdasan emosional, dan kecerdasan intelektual dalam pelaksanaan tugasnya.²⁴³

Mahkamah Konstitusi lebih lanjut mengatakan:

Prinsip integritas dalam penerapannya dapat diketahui misalnya bahwa hakim menjamin agar perilakunya tidak tercela dari sudut pandang pengamatan yang layak, atau tindak tanduk dan perilaku hakim harus memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap citra dan wibawa peradilan. Keadilan tidak hanya dilaksanakan tetapi juga harus tampak dilaksanakan.²⁴⁴

Mahkamah Agung dalam Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/104A/SK/XII/2006 tentang Pedoman Perilaku Hakim, bahwa integritas pada hakikatnya bermakna bahwa hakim harus memiliki kepribadian utuh tak tergoyahkan, yang terwujud pada sikap setia dan tangguh berpegang pada nilai-nilai atau norma-norma yang berlaku dalam melaksanakan tugas. Dengan integritas tinggi akan mendorong terbentuknya pribadi yang berani menolak godaan dan segala bentuk intervensi, dengan mengedepankan tuntutan hati nurani untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan selalu berusaha melakukan tugas dengan cara-cara terbaik untuk mencapai tujuan terbaik. Integritas yang tinggi ini pula yang akan membentuk kepribadian seorang hakim tidak tercela.²⁴⁵ Sebagai konsekuensi, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, maka seorang hakim konstitusi harus berpegang pada beberapa ketentuan:

- (1) Seorang hakim tidak boleh mengadili suatu perkara di mana hakim tersebut memiliki konflik kepentingan.
- (2) Seorang hakim harus bersikap terbuka mengenai kepentingan pribadi, dan harus

²⁴² *The Merriam-Webster Dictionary, Based on Merriam-Webster Dictionary Collegiate Dictionary* Eleventh Edition, Massachusetts, h. 387.

²⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang uji materiel Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Lihat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/104A/SK/XII/2006 Tentang Pedoman Perilaku Hakim.

melakukan upaya-upaya yang masuk akal.

- (3) Seorang hakim harus menghindari hubungan, baik langsung maupun tidak langsung dengan unsur-unsur penegak hukum.²⁴⁶

Terkait dengan ketentuan yang pertama, bahwa seorang hakim tidak boleh mengadili suatu perkara di mana hakim tersebut memiliki konflik kepentingan, hal ini terkait dengan asas *nemo iudex in propria causa* *niemand is geschikt om als rechter in zijn eigen zaak op te treden*, bahwa tidak seorang pun dapat menjadi hakim dalam perkaranya sendiri. Pengesampingan asas ini tidak memiliki argumen-tasi hukum yang kuat karena kewajiban tersebut tidak boleh dijalankan dengan melanggar prinsip universalitas hukum acara (*due process*) yang mengharuskan hakim memegang teguh prinsip keadilan dan imparialitas.

Asas tersebut berlaku universal, bahkan telah diatur dalam Pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan:

Seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara.

Penyimpangan atas suatu asas hanya dapat dilakukan jika diatur secara eksplisit di dalam UU, misalnya peradilan harus dilakukan secara terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain.²⁴⁷

Pelanggaran terhadap asas *nemo iudex in propria causa*, maka hakim konstitusi menurut Pasal 29 ayat (6) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan:

Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pada ayat (5), putusan dinyatakan tidak sah dan terhadap hakim atau panitera yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan tersebut, bahwa asas *nemo iudex in propria causa* benar-benar harus dijunjung tinggi sebagai wujud integritas hakim. Dengan demikian, persyaratan integritas yang tinggi wajib dimiliki oleh setiap hakim, baik Hakim di lingkungan peradilan di bawah MA, hakim agung maupun hakim konstitusi.

b. Kepribadian yang Tidak Tercela

Menurut **Philipus M. Hadjon**,²⁴⁸ yang dimaksud dengan kepribadian hakim

²⁴⁶ Majelis Eksaminasi, 2006, "Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945", Makalah, Yogyakarta, 26-27 September 2006, h. 3.

²⁴⁷ Lihat Pasal 19 ayat (1) UU No. 4 tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

²⁴⁸ **Philipus M. Hadjon**, 1997b, "Tentang Wewenang", artikel dalam *Yuridika*, No. 5 & 6 Tahun XII,

yang tidak tercela adalah, bahwa hakim konstitusi sebagai penyelenggara negara dalam tugasnya harus berpegang teguh pada norma kelembagaan, norma individu dan sosial demi terciptanya kepastian hukum. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (6) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, bahwa: “*Hakim berkewajiban untuk melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih*”

Merujuk pada ketentuan tersebut, maka untuk melihat apakah Hakim telah melanggar prinsip-prinsip etika dan moral dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, dengan menggunakan parameter kode etik. Lalu bagaimana jika hakim dalam fungsi dan wewenangnya tidak menjalankan norma-norma perilaku etik hakim? Pasal 20 ayat (1b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan bahwa:

..... Hakim diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya dengan alasan:

- a.
- b. melakukan perbuatan tercela;
- c.
- d.

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah apakah yang menjadi tolok ukur perbuatan yang sangat tercela tersebut? Penjelasan Pasal 20 ayat 1b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan, bahwa yang dimaksud perbuatan tercela ialah apabila hakim yang bersangkutan karena sikap perbuatan dan tindakannya baik di dalam maupun di luar pengadilan merendahkan martabat hakim.

Bicara tentang sikap perbuatan dan tindakan hakim pada dasarnya tidak terlepas dari standar wewenang hakim itu sendiri. Mengutip pendapat **Philipus M. Hadjon**,²⁴⁹ standar umum wewenang berupa *norma umum hukum administrasi*—yang di Indonesia dapat ditelusuri, khususnya tentang penggunaan wewenang aparat negara, yaitu: *Pertama*, tersirat dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. *Kedua*, tersirat dalam Pasal 1365 BW melalui yurisprudensi; *Ketiga*, yurisprudensi PTUN.

Philipus M. Hadjon lebih lanjut mengingatkan, melalui yurisprudensi PTUN, norma yang menyangkut penggunaan wewenang dirumuskan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik²⁵⁰ yang pada dasarnya adalah norma-norma kepatutan. Den-

Sep-Des 1997, h. 101.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851), bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

gan penelusuran tersebut, **Philipus M. Hadjon** menyimpulkan lima norma umum penggunaan wewenang, yaitu:

- (1) Penggunaan wewenang harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (*asas wetmatigheid*).
- (2) Larangan menyalahgunakan wewenang.
- (3) Larangan bertindak sewenang-wenang.
- (4) Wajib bertindak sesuai dengan norma-norma kepatutan.
- (5) Wajib memberikan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan yang dilakukan.²⁵¹

Norma-norma tersebut jika dikaitkan dengan *norma khusus* merupakan standar keabsahan (*rechtmatigheid*) dari suatu tindakan, misalnya putusan hakim. Norma-norma tersebut harus menjadi dasar penilaian (*toetsingsgronden*) hakim tentang keabsahan putusan yang diambil. Dengan demikian jelaslah, bahwa kepatutan perilaku aparat dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat diukur dengan norma kepatutan perilaku aparat. Perilaku aparat yang tidak patut merupakan tindakan maladministrasi.

c. Adil

Penyebutan adil sebagai kata sifat dalam perspektif hukum sering dijumpai dengan keadilan sebagai bentuk kata bendanya. Secara tata bahasa keduanya memiliki perbedaan makna, adil menunjuk pada **“sifat rasa”** atau **‘perilaku’**, sedangkan keadilan lebih menekankan pada **“wujud rasa”** atau **“refleksi dari sifat dan perilaku tersebut”**. Dalam konteks tertentu antara adil dan keadilan dapat dipersamakan. Artinya, bahwa “adil ataupun keadilan” sekaligus merefleksikan dari dua entitas yaitu sifat-perilaku dan wujud rasa yaitu keadilan itu sendiri.

Meskipun adil tidak disebut sebagai induk dari keutamaan-keutamaan lain, tampaknya keutamaan ini selalu dirasa penting, lebih-lebih bila disangkutkan dengan pribadi-pribadi yang sedang memegang kekuasaan. Adil memiliki makna yang begitu kaya, sehingga selalu menimbulkan perbedaan dan pertentangan dalam menafsirkan. Walaupun demikian, kiranya perlu dan mungkin diusahakan suatu pemahaman yang pokok dan mendasar atasnya, sehingga dengan demikian dapat disepakati oleh banyak pihak.

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/104A/SK/XII/2006 tentang Pedoman Perilaku Hakim, mendefinisikan adil sebagai menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, didasarkan pada suatu prinsip bahwa semua orang sama kedudukannya. Dengan demikian, maka tuntutan yang paling mendasar dari adil adalah perlakuan yang sama terhadap setiap orang. Oleh karena itu, seseorang yang melaksanakan tugas dan profesi bidang peradilan harus berperilaku adil dengan tidak membedakan orang lain.

²⁵¹ Philipus M. Hadjon, 1997b, “Tentang ...”, *Op. cit.*, h. 102.

Berdasarkan “teori keadilan”, adil merupakan perasaan yang paling luas dalam tata tertib hubungan manusia berdasarkan prinsip umum yang diterapkan.²⁵² Secara historis konsep keadilan ini merupakan buah pikiran Plato. **Plato** dalam “*Politeia*” menegaskan bahwa makna pokok dari keutamaan adil adalah **kemampuan memperlakukan setiap orang sesuai dengan haknya** masing-masing²⁵³. Walaupun pemahaman adil ini cukup singkat dan jelas, dalam pelaksanaannya tetap saja timbul kesukaran praktis. Sebab orang masih dapat mempertanyakan tentang hak orang. Manakah hak orang itu? Dari mana datangnya hak-hak itu? Menurut **Arbijoto**,²⁵⁴ keadilan menjadikan kejelasan hak tiap orang dan tiap kelompok orang. Tanpa kejelasan seperti ini, tindakan yang dimaksudkan sebagai wujud keadilan, ternyata malah merupakan ketidakadilan.

Lebih dari keutamaan-keutamaan lain, keutamaan keadilan terutama mewujudkan pada tindakan-tindakan kepada orang lain, yakni orang yang memiliki hak atas perlakuan itu. Terhadap permasalahan ini **Thomas Aquinas** merumuskan, keadilan adalah untuk orang lain. Perlakuan yang adil dilaksanakan bukan karena rasa sayang, hubungan persaudaraan atau persahabatan dan sebagainya, melainkan karena pengakuan atas hak orang lain.²⁵⁵

Keadilan tidak harus didasarkan pada rasa sayang melainkan pada hak. Thomas Aquinas membedakan tentang hak ini dalam hak legal dan hak moral. Orang dapat dipaksa oleh hukum untuk memberikan kepada sesamanya sesuai dengan hak legalnya, tetapi tidak dapat dipaksa untuk memberikan sesuai dengan hak moralnya (hati nurani). Pemberian sesuai dengan hak moralnya hanya dapat terjadi karena keutamaan keadilan bukan karena hukum.

Plato mengatakan, bahwa keadilan merupakan susunan ketertiban dari orang-orang yang menguasai diri sendiri. Pengertian keadilan ini tidak lepas dari pemikiran Plato tentang asal mula negara, bahwa asal usul negara terletak pada kebutuhan-kebutuhan manusia yang beragam dan kebutuhan untuk bekerja sama sebagai akibatnya. Antara sifat negara dan sifat manusia dapat ditarik garis sejajar yang mengakibatkan tiga sifat: akal, keberanian dan kebutuhan.²⁵⁶ Pemahaman ini diteruskan sepanjang sejarah kebudayaan Barat melalui Aristoteles, Cicero, Agustinus terutama oleh sistem hukum Romawi yang masih punya pengaruh kuat hingga dewasa ini.

Aristoteles menggambarkan keadilan sebagai bentuk persamaan (*equality*), yaitu prinsip di mana suatu kasus yang sama seharusnya diperlakukan dalam cara yang sama dan kasus yang berbeda diperlakukan dengan cara yang berbeda.²⁵⁷ Selan-

²⁵² **Morris Ginsberg**, 2003, *Keadilan dalam Masyarakat*, Yogyakarta: Pondok Edukasi, h. 41.

²⁵³ **J. J. Von Schmid**, 1965, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara Hukum: Dari Plato Sampai Kant*, terjemahan oleh R. Wiratno, Djamaluddin Dt. Singamangkuto, dan Djamadi, Jakarta: PT Pembangunan, h. 16-18.

²⁵⁴ **Arbijoto**, 2006, “Pengawasan Hakim dan Pengaturannya dalam Perspektif Independensi Hakim”, dalam Komisi Yudisial RI, 2006, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial RI, h. 71.

²⁵⁵ *Ibid.*, h. 72.

²⁵⁶ **J. J. Von Schmid**, *Loc. cit.*

²⁵⁷ **J. H. Rapar**, 2002, *Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli*, Jakarta: RajaGrafindo

jutnya dalam buku *Nicomachean Ethics*, **Aristoteles** mengatakan bahwa keadilan (*justice*) dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu:

- (1) Keadilan distributif, yang menyatakan bahwa keadilan berkaitan dengan penghargaan (*honours*) dan kekayaan yang sama yang harus diterima oleh orang yang sama dalam kondisi, kedudukannya yang sama dalam negara.
- (2) Keadilan korektif, keadilan yang berlaku dalam suatu hubungan perdata. Dalam keadilan korektif tidak ada perbedaan dalam arti kedudukan seseorang dalam Negara. Setiap orang yang menyebabkan orang lain menderita kerugian, harus memulihkan (menanggung) kerugian tersebut.²⁵⁸

Makna filosofi “adil” di Indonesia ditemukan dalam Sila ke-2 dari Pancasila, yaitu “Kemanusiaan Yang Adil dan beradab.” Kata “adil” dalam sila tersebut mengandung pengertian bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas ukuran/norma-norma yang objektif, dan tidak subyektif, sehingga tidak sewenang-wenang.²⁵⁹

Keadilan juga terdapat dalam Sila Kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Menurut **Subandi al Marsudi**, kata ‘adil’ berarti “tidak berat sebelah”. Sementara kata-kata “keadilan sosial” dalam Sila Kelima berarti:

Keadilan yang berlaku dalam musyawarah di segala bidang kehidupan, baik materiel maupun spiritual. Makna keadilan sosial juga mencakup pengertian adil dan makmur. Keadilan meliputi pemenuhan tuntutan-tuntutan hakiki bagi kehidupan jasmani dan rohani atau materiel dan spiritual manusia, yaitu bagi seluruh rakyat Indonesia secara merata, berdasarkan asas kekeluargaan.²⁶⁰

d. Negarawan

Hakim konstitusi dalam konteks konstitusi merupakan satu-satunya pejabat negara yang dalam UUD NRI 1945 maupun UU disebutkan secara eksplisit sebagai negarawan. Hal ini berbeda dengan pejabat tinggi lainnya yang tidak mempersyaratkan sifat negarawan. Satu pertanyaan kritis berkaitan dengan sifat negarawan, apakah yang menjadi tolok ukur kenegarawanan tersebut? Menurut **Satjipto Rahardjo**:

Kenegarawanan tidak bisa dimonopoli oleh satu atau dua kelompok dalam masyarakat, tetapi bisa menjadi milik siapa saja. Tidak hanya presiden dan elit politik bisa menjadi negarawan, tetapi guru sekolah dan kepala desa pun bisa. Ukuran yang dipakai di sini adalah apakah dalam menjalankan pekerjaan, seseorang itu dituntut oleh wawasan yang luas dan

Persada, h. 219.

²⁵⁸ **Nicholas J. Theocarakis**, “*Nicomachean Ethics in Political Economy: From the Scholastics to the Neoclassicals*,” Makalah, 2004, h. 3, dikutip dari www.het.gr/HET/pdf/dimosiefseis/Nicomachean_Ethics_PolEcon_JHEI.pdf, 12 Juni 2008.

²⁵⁹ Sila Kedua ini menjadi landasan bagi: (a) Alinea pertama pembukaan UUD 1945; dan (b) Pasal-pasal UUD 1945, antara lain Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28A-28I, Pasal 29 sampai dengan pasal 31. **Subandi al Marsudi**, 2003, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 53

²⁶⁰ Sila Kelima menjadi dasar dan diterjemahkan lebih lanjut dalam Alinea Pembukaan UUD 1945; dan pasal-pasal UUD 1945, antara lain Pasal 23, Pasal 23A-Pasal 23G, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 31, Pasal 33, dan Pasal 34. *Ibid.*, h. 60-63.

jauh menjangkau nasib bangsanya. Itulah ukuran kenegarawanan. Intinya adalah selalu dihantui oleh pertanyaan, apakah yang dilakukannya membawa perubahan bagi bangsanya dan bukan berdasar kepentingan yang sempit.²⁶¹

Berdasarkan pendapat tersebut, unsur-unsur yang dapat dijadikan tolok ukur dari jiwa kenegarawanan yaitu:

- (1) Dalam menjalankan pekerjaan, seseorang itu dituntut oleh wawasan yang luas dan jauh menjangkau nasib bangsanya.
- (2) Pekerjaan yang dilakukan membawa perubahan bagi bangsanya dan bukan berdasar kepentingan yang sempit.

Quirk & Bridwell, mendefinisikan kenegarawanan sebagai kandungan kecintaan kepada bangsa dan Tanah Air (patriotisme) yang kuat yang dikenal dengan istilah “*nationalistic decisions*”.²⁶² Konsep ini telah dilakukan oleh Chief Justice John Marshall di tahun 1821 dalam putusannya yang monumental, yang dalam pengadilan tersebut ia juga disebut sebagai “*judicial statemanship*”.²⁶³

Bagaimana dengan sifat negarawanan hakim konstitusi? Tidak dapat dimungkiri bahwa harapan masyarakat tentang hakim, khususnya hakim konstitusi itu mungkin terlalu tinggi. Keinginan agar pengadilan menjadi ‘benteng terakhir’ terhadap segala ketidakadilan dalam masyarakat memang hanya suatu ‘ideologi’. Seperti dikatakan **Hold dan Loth**, bahwa hakim juga seorang manusia biasa, yang selalu harus diingatkan akan kelemahannya (tergoda untuk tidak berlaku bebas dan netral),²⁶⁴ begitu pun dengan hakim konstitusi. Mereka adalah pilihan yang diharapkan terseleksi dengan sempurna. Memakai pikiran yang pernah dikemukakan oleh **Richard A. Posner dan Anthony T. Kronman**, dapat diklaskan bahwa profesi hakim merupakan seorang “*rational administrator and social engineer*”, yang berjalan setahap demi setahap menuju jenjang “*lawyer-statesman*”.²⁶⁵

²⁶¹ **Satjipto Rahardjo**, 2006, “Komisi Yudisial untuk Hakim dan Pengadilan Progresif”, dalam Komisi Yudisial RI, 2006, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial RI, h. 301.

²⁶² **William J. Quirk & R. Randall Bridwell**, 1997, *Judicial Dictatorship*, New Brunswick: Transaction Publisher, h. 129.

²⁶³ Salah satu capaian yang sering disebut dalam sejarah Supreme Court adalah Deklarasi Chief Justice (1803), bahwa “*the court had the power it declare acts of Congress Unconstitutional.*” Melalui putusan John Marshall tersebut merupakan satu tonggak sejarah dalam peradaban di Amerika Serikat, di mana dengan lantang menyatakan undang-undang sebagai tidak konstitusional. Apa yang dilakukan oleh Marshall tersebut sebagai proyeksi pada latar belakang persepsi masyarakat Amerika Serikat yang sangat rendah terhadap lembaga peradilan khususnya Mahkamah Agung. Publik Amerika Serikat pada waktu itu berpendapat, bahwa pengadilan adalah institusi politik yang paling “tidak berbahaya” dibandingkan dengan legislatif dan eksekutif, oleh sebab itu tidak memiliki “kemauan” maupun “kekuatan”, tetapi hanya bisa mengadili perkara yang disodorkan kepadanya. **R. V. Denenberg**, 1996, *Understanding American Politics*, London: Fontana Press, h. 121.

²⁶⁴ **Mardjono Reksodiputro**, 2006, “Komisi Yudisial: Wewenang dalam Rangka Menegakkan Kehormatan dan Keluhuran Martabat Serta Menjaga Perilaku Hakim di Indonesia” dalam Komisi Yudisial RI, 2006, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial RI, h. 47

²⁶⁵ **Anthony Hold an Marc Loth**, 2004, *Reshaping Justice, Judicial Reform and Adjudication in the Netherlands*, BV Maastrich: Shaker Publishing, h. 99-106.

Menurut **Mardjono Reksodiputro**, dengan lebih melihat kepada pendekatan tradisional profesi hukum dari Kronman, yang dianggapnya harus mempunyai *'technical competence, civic virtue, and practical wisdom'* adalah tepat apa yang diharapkan masyarakat dari seorang hakim konstitusi. Pengalaman lapangan akan memberinya kemampuan untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum yang berat dan rumit. Moral sosial yang tinggi (*civic virtue*) adalah kemampuan hakim untuk merasa prihatin pada kepentingan-kepentingan publik (*public good*) dan akan tecermin dari putusan-putusannya apabila menemukan konflik antarnilai dan kepentingan masyarakat yang sukar diselaraskan. Kemampuan memecahkan konflik hukum seperti ini juga menjadikan hakim konstitusi juga mempunyai *'statesmanship'* (sifat sebagai negarawan).²⁶⁶ Dalam pandangan **Kronman** *"practical wisdom"* merupakan ciri dari sifat negarawan yang baik²⁶⁷. Selanjutnya dalam kaitan ini Kronman mendeskripsikan ciri-ciri *"practical wisdom"* sebagai berikut:

"... consist of insight and persuasion ... expertise and imagination and enables the lawyer-statesman to deliberate on various alternatives and contemplate their consequence ... It demands therefore a certain disinterested but sympathetic detachment, being able to balance between the societal perspective and that of the parties involved ... who can imagine himself in the position of other, without losing the perspective of the legal order."²⁶⁸ (Kebijakan hakimatnya merupakan pemahaman dan persuasi ... keahlian dan imajinasi dan kemampuan para ahli hukum untuk merumuskan berbagai alternatif dan mempertimbangkan konsekuensinya ... Suatu putusan tidak didasarkan pada keuntungan pribadi ataupun sifat memihak, melainkan asas keseimbangan antara penilaian masyarakat dan para pihak yang terlibat ... mereka dapat menggambarkan dirinya sendiri dalam posisi lain, tanpa meninggalkan perspektif aturan hukum yang berlaku).

Menurut **Satjipto Rahardjo**, kenegarawanan hakim adalah bagaimana pandangan ke depan para hakim mengenai ke mana bangsanya mau dibawa, yang dituangkan ke dalam putusan-putusannya.²⁶⁹ Surat Presiden **George Washington** kepada **Chief Justice John Jay** mendukung pernyataan tersebut:

"... in nominating you for the important station which you now fill, I not only act in conformity to my best judgment, but I trust I did a greatful thing to the good citizens of these United States; and I have a full confidence that the love which you bear to our country, and a desire to promote the general happiness, will not suffer you to hesitate a moment to bring into action the talents, knowledge and integrity which are so necessary to be exercised at the head of that department which must be considered as the keystone of our political fabric."²⁷⁰ (... dalam pencalonan ini merupakan posisi yang sangat menentukan, ... Saya tidak hanya bertindak berdasarkan pertimbangan terbaik saya, tetapi saya yakin dapat membuat sesuatu yang besar bagi negara; dan saya percaya sepenuhnya bahwa kecintaan

²⁶⁶ **Mardjono Reksodiputro**, 2006, "Komisi Yudisial ...", *Op. cit.*, h. 48.

²⁶⁷ **Anthony Hold and Marc Loth**, 2004, *Reshaping ...*, *Op. cit.*, h. 100.

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ **Satjipto Rahardjo**, "Komisi ...", *Op. cit.*, h. 304.

²⁷⁰ **Phillip Cooper & Howars Ball**, 1996, *The United States Supreme Court*, New Jersey: Printice Hall, h. 81.

terhadap negeri, dan suatu keinginan untuk memajukan kesejahteraan umum, tidak akan membuat keraguan untuk melakukan tindakan berdasarkan bakat, pengetahuan, dan integritas yang mana hal itu diperlukan oleh setiap pimpinan institusi yang harus dipertimbangkan sebagai dasar dalam sistem politik).

Persyaratan untuk menjadi hakim konstitusi sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 dan Pasal 15 dan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kecuali persyaratan “negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan” tidak jauh berbeda dengan persyaratan untuk menjadi Hakim Agung, khususnya Hakim Agung yang berasal dari hakim non-karier.²⁷¹ Artinya, bahwa persyaratan memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, serta tidak merangkap sebagai pejabat adalah persyaratan yang *include* pada setiap persyaratan untuk menjadi hakim.

2. Persyaratan Pemberhentian Hakim

Hakim Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku kepala negara atas usul Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung²⁷², kecuali hakim pada peradilan militer usul pengangkatan dan pemberhentian dilakukan oleh Panglima TNI.²⁷³ Adapun mekanisme pemberhentian Hakim meliputi dua cara, yaitu: pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat. Hakim diberhentikan secara hormat karena di antaranya alih jabatan, atas permintaan sendiri, tidak dapat menjalankan tugas karena sesuatu sebab seperti sakit terus-menerus, sudah mencapai batas pensiun, dan dinyatakan tidak cakap dalam melaksanakan tugas. Adapun secara tidak terhormat di antaranya karena melakukan perbuatan tercela, dan dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana.²⁷⁴

Berikut dipaparkan analisis mengenai permasalahan pemberhentian tidak dengan hormat terhadap hakim konstitusi. Masalah pemberhentian hakim konstitusi, terutama dalam hal pemberhentian dengan tidak hormat, telah ditentukan bahwa pemberhentian itu akan ditetapkan melalui Keputusan Presiden atas permintaan ketua MK.²⁷⁵ Satu hal yang patut diapresiasi dalam proses pemberhentian dengan tidak hormat ini, UUMK telah mengatur soal pemberhentian sementara dan larangan untuk menangani perkara. Apabila hasil pemeriksaan tidak ditemukan kesalahan, maka yang bersangkutan direhabilitasi.²⁷⁶ Ketentuan seperti ini sangat penting agar terjadi proses yang benar-benar *fair* dan objektif dalam proses pemberhentian hakim kon-

²⁷¹ Lihat Pasal 32 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

²⁷² Pasal 16 ayat (1) UUPU 2009.

²⁷³ Lihat Pasal 21 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer (UUPM 1997).

²⁷⁴ Bagi hakim militer hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer Pasal 21, 24, 25, 26, 27, dan 28.

²⁷⁵ Pasal 23 ayat (4) dan (5) UUMK.

²⁷⁶ Lihat Pasal 24 dan 25 UUMK.

stitusi. Jika hakim konstitusi yang diancam dengan pemberhentian sementara masih menjabat dan menangani perkara, dikhawatirkan akan bisa menggunakan “kekuasaannya” untuk mengganggu ataupun menghambat proses hukum yang sedang dijalankan untuk dirinya. Lebih dari itu, dapat dipastikan integritas hakim konstitusi yang sedang dipersoalkan dan diragukan itu, akan berpengaruh terhadap kredibilitas dan kewibawaan Mahkamah Konstitusi.

Sebelum hakim konstitusi itu diberhentikan dengan tidak hormat, Pasal 23 ayat (3) UUMK memberi kesempatan yang bersangkutan dapat membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Selanjutnya, apa dan bagaimana MKMK itu, diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 02/PMK/2003 tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi. Pasal 4 ayat (1) PMK tersebut mengatur sebagai berikut:

- a. Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi bersifat *ad hoc*, terdiri atas tiga orang hakim konstitusi yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi.
- b. Dalam hal hakim konstitusi yang diduga melakukan pelanggaran diancam dengan sanksi pemberhentian, Majelis Kehormatan terdiri atas dua orang hakim konstitusi ditambah seorang mantan hakim agung Mahkamah Agung, seorang praktisi hukum senior, dan seorang guru besar ilmu hukum.
- c. Hakim Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam butir a dan b tersebut dipilih dari dan oleh hakim konstitusi dalam Rapat Pleno Mahkamah Konstitusi.
- d. Anggota tambahan Majelis Kehormatan sebagaimana dimaksud dalam butir b dicalonkan oleh hakim konstitusi dan dipilih oleh Rapat Pleno Mahkamah Konstitusi setelah memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan usul dan saran mengenai para calon anggota tambahan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.
- e. Ketua Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dipilih oleh anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dari unsur hakim konstitusi.

Ditentukan pula dalam Pasal 4 ayat (2) bahwa tugas dari MKMK, yaitu:

- a. Majelis Kehormatan bertugas menegakkan kode etik dan pedoman tingkah laku hakim konstitusi.
- b. Mencari dan mengumpulkan informasi atau keterangan dari pihak-pihak yang berkaitan atau yang berkepentingan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi.
- c. Memeriksa dan memutuskan tindakan yang akan direkomendasikan kepada pimpinan Mahkamah Konstitusi.

Membaca ketentuan dalam PMK tersebut, MKMK yang dimaksudkan dalam PMK tidak hanya semata-mata untuk proses pemberhentian hakim konstitusi, tetapi ditugaskan pula untuk menegakkan kode etik dan tingkah laku hakim konstitusi. Pengaturan MKMK dalam PMK seperti itu bisa membuat proses di forum **MKMK** bermasalah. Adakah mekanisme lain yang bisa dibuat atau digunakan? Sebagai bagian dari upaya untuk menegakkan kode etik maupun mekanisme pemberhentian

hakim konstitusi, dipandang perlu membuat suatu mekanisme yang berfungsi mengawasi personal hakim konstitusi maupun kelembagaan MK. Pengawasan ini menjadi penting untuk menyeimbangkan pelaksanaan prinsip independensi dan akuntabilitas. Karena kekuasaan kehakiman yang independen tanpa diimbangi dengan akuntabilitas berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, ataupun juga menjadi *tyranni judicial*. Dengan kata lain, harus ada mekanisme kontrol (*checks and balance*) terhadap MK yang dapat meminta sekaligus menuntut akuntabilitas pelaksanaan kekuasaan atau kewenangan yang telah diberi dan dimilikinya.

Jika merujuk mekanisme penjatuhan sanksi dengan ancaman pemberhentian terhadap hakim agung oleh lembaga pengawas hakim, berdasarkan UUKK 2009 dikategorikan menjadi: (1) Ketua MA, dalam hal usul pemberhentian karena dipidana bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. (2) MA dan/atau KY, dalam hal usul pemberhentian karena hakim agung melakukan perbuatan tercela. (3) Mahkamah Agung, dalam hal usul pemberhentian karena: (i) melalaikan kewajiban dalam tugas; (ii) melanggar sumpah/janji jabatan, dan (iii) melanggar larangan merangkap menjadi pelaksana putusan MA, wali, pengampu, dan pejabat yang terkait perkara, penasihat hukum dan pengusaha; (4) KY, dalam hal usul pemberhentian karena hakim agung melanggar kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim.

Sebelum MA dan/atau KY mengajukan usul pemberhentian, hakim agung mempunyai hak untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Hakim yang dibentuk secara bersama-sama oleh MA dan KY dengan anggota-anggotanya terdiri dari tiga orang hakim agung dan empat orang anggota KY.

Jika dicermati, maka mekanisme penjatuhan sanksi terhadap hakim agung selain dilakukan oleh MA selaku lembaga pengawas tertinggi atas jalannya peradilan juga melibatkan lembaga di luar MA yaitu KY. Selain itu, Majelis Kehormatan Hakim ini hanya berwenang dalam hal pemeriksaan usul pemberhentian, bukan melakukan pengawasan dalam arti sebenarnya karena tugas ini menjadi wewenang dari MA dan KY. Jika demikian, bagaimana dengan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi? Merujuk pada model pengawasan hakim, maka suatu konsekuensi logis mendudukkan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi sebagaimana Majelis Kehormatan Hakim pada lembaga Mahkamah Agung, yang mana: (1) keanggotaan MKHK harus melibatkan lembaga di luar MK dalam hal ini adalah KY sebagai lembaga yang memiliki legitimasi yuridis dalam aspek pengawasan hakim, selain unsur mantan hakim, praktisi hukum senior dan guru besar ilmu hukum; (2) MKHK dibentuk secara bersama oleh MK dan KY; (3) tugas dan wewenang MKHK hanya sebatas pemeriksaan atas berkas usulan pemberhentian, bukan aspek pengawasan dalam arti sebenarnya.

Berdasarkan model ini, maka MKHK dikonstruksikan sebagai lembaga *Ad Hoc*, yang memiliki tugas dan wewenang sebagaimana Majelis Kehormatan Hakim (MKH) pada MA, yaitu lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan usul pemberhentian atau pemberian sanksi terhadap hakim konstitusi yang diusulkan oleh MK dan/atau KY, jadi bukan melakukan pengawasan perilaku hakim konstitusi karena peng-

awasan terhadap perilaku hakim konstitusi sebagaimana juga perilaku hakim agung dan hakim di lingkungan peradilan yang berada di bawah MA dilakukan oleh institusi yang menaungi yang dalam hal hakim konstitusi adalah MK, sedangkan pengawasan secara eksternal dilakukan oleh lembaga pengawas yang secara yuridis diberikan kewenangan untuk itu yang di MA dilakukan oleh KY.

Dengan merujuk pada model pengawasan hakim berdasarkan UUD NRI 1945, yang mana pengawasan pada lembaga peradilan dalam hal pengawasan terhadap teknis yudisial, administrasi, finansial, dan perilaku hakim secara internal dilakukan oleh institusi internal yaitu MA, sedangkan pengawasan perilaku hakim secara eksternal dilakukan oleh KY, maka konsekuensi logisnya model pengawasan hakim konstitusi harus dilakukan berdasarkan ketentuan model pengawasan hakim berdasarkan UUD NRI 1945.

Berikut dipaparkan contoh mekanisme sanksi terhadap hakim MK AS dalam **kasus dugaan pemalsuan Putusan MK dan Sengketa Hasil Pilkada Bupati Kepala Daerah BS**. *Pertama*, AS diindikasikan terlibat dalam surat palsu MK kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) bersama AN dan DYL. Yakni, surat No. 112/PAN.MK/VIII/2009 yang digunakan dalam Rapat Pleno KPU pada 21 Agustus 2009 untuk menetapkan DYL sebagai pemilik kursi DPR RI dari daerah pemilihan SS I pada Pemilu 2009. *Kedua*, dalam kasus hakim konstitusi AS yang mengakui keluarganya pernah bertemu calon Kepala Daerah BS yang pernah didiskualifikasi MK.

Berdasarkan kasus tersebut dan dalam rangka menjaga wibawa Mahkamah Konstitusi (MK), maka MK harus berani menindaklanjuti pengakuan hakim konstitusi AS yang mengakui keluarganya pernah bertemu calon kepala daerah BS yang pernah didiskualifikasi MK. MK untuk menegakkan wibawa harus menindaklanjuti temuan secara kelembagaan, yang berdasarkan peraturan MK, membentuk majelis kehormatan hakim, tetapi ternyata meski hakim AS memiliki potensial melakukan pelanggaran kode etik, tanpa melalui mekanisme pembuktian dan tanpa melalui pembelaan di depan Majelis Kehormatan Hakim konstitusi hakim AS mengundurkan diri dari jabatan hakim konstitusi.

Menurut ketentuan hukum acara MK, bahwa hakim konstitusi yang diduga melanggar kode etik maka diberhentikan dengan hormat dengan terlebih dahulu melakukan pembelaan di depan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). MKMK selanjutnya akan memeriksa dengan berbagai alat bukti untuk membuktikan apakah Hakim MK tersebut melanggar kode etik atau tidak. Jika terbukti, maka MKMK akan menyampaikan keputusan usul pemberhentian kepada Ketua MK dan Ketua MK mengusulkan pemberhentian kepada Presiden, tetapi jika tidak terbukti maka MK harus merehabilitasi nama baik hakim konstitusi tersebut.

MKMK yang dimaksudkan dalam PMK pada dasarnya diproyeksikan tidak hanya semata-mata untuk proses pemberhentian hakim konstitusi, tetapi ditugaskan pula untuk menegakkan kode etik dan tingkah laku hakim konstitusi. Pengaturan MKMK dalam PMK tersebut secara yuridis menimbulkan permasalahan hukum khususnya menyangkut legitimasinya. Sekadar perbandingan bahwa keberadaan Majelis Kehor-

matan Hakim (MKH) dirumuskan dalam undang-undang, selain itu juga proses beracara khususnya yang menyangkut ancaman pemberhentian hakim konstitusi yang diduga melanggar kode etik ternyata belum sepenuhnya berjalan sebagaimana mestinya.

F. KEDUDUKAN BADAN-BADAN LAIN YANG FUNGSINYA BERKAITAN DENGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

Selain MA dan MK, dalam sistem kekuasaan kehakiman serta KY yang memiliki fungsi juga terdapat badan-badan yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman tersebut. Keberadaan badan-badan tersebut diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*”

Ketentuan Pasal 24 ayat (3) menjadi dasar hukum keberadaan berbagai badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, antara lain **lembaga penyidik** dan **lembaga penuntut**. Hal-hal mengenai badan lain itu diatur dalam undang-undang.

Pengaturan dalam undang-undang mengenai badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman membuka partisipasi rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR untuk memperjuangkan agar aspirasi dan kepentingannya diakomodasi dalam pembentukan undang-undang tersebut.

Adanya ketentuan pengaturan dalam undang-undang tersebut merupakan salah satu wujud saling mengawasi dan saling mengimbangi antara kekuasaan yudikatif MA dan badan peradilan di bawahnya serta MK dengan kekuasaan legislatif DPR dan dengan kekuasaan eksekutif lembaga penyidik dan lembaga penuntut. Selain itu, ketentuan itu dimaksudkan untuk mewujudkan sistem peradilan terpadu (*integrated judiciary system*) di Indonesia.

Pencantuman Pasal 24 ayat (3) tersebut juga untuk mengantisipasi perkembangan yang terjadi pada masa yang akan datang, misalnya kalau ada perkembangan badan-badan peradilan lain yang tidak termasuk dalam kategori keempat lingkungan peradilan yang sudah ada itu diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya dalam subbab ini akan dibahas salah satu dari kedudukan lembaga penuntut, yaitu **Kejaksaan Agung RI**.

UUD 1945 setelah perubahan (baca: UUD NRI 1945) menyatakan secara tegas, bahwa “Negara Republik Indonesia adalah negara hukum.”²⁷⁷ Kaidah ini mengandung makna bahwa hukum di negara ini ditempatkan pada posisi yang strategis di dalam konstelasi ketatanegaraan (supremasi hukum).²⁷⁸ Agar hukum sebagai suatu sistem dapat berjalan dengan baik dan benar di dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, diperlukan instrumen penggeraknya dan salah satunya adalah Kejaksaan Republik Indonesia.

Mewujudkan suatu negara hukum, tidak saja diperlukan norma-norma hukum

²⁷⁷ Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

²⁷⁸ **Denny Indrayana**, 2004, “Negara Hukum Indonesia Pasca-Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I, Nomor 1, Juli 2004, h. 101.

atau peraturan perundang-undangan sebagai substansi hukum, tetapi juga diperlukan lembaga atau badan penggeraknya sebagai struktur hukum dengan didukung oleh perilaku hukum seluruh komponen masyarakat sebagai budaya hukum. Ketiga elemen ini, baik substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum oleh **L.M. Friedman**, dikatakan sebagai susunan sistem hukum.²⁷⁹

Kejaksaan Republik Indonesia sebagai salah satu institusi penegak hukum merupakan komponen dari salah satu elemen sistem hukum secara universal diberikan kewenangan melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan tugas-tugas lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Dalam hal ini dapat dikatakan, bahwa kejaksaan Republik Indonesia memiliki posisi sentral dan peranan yang strategis di dalam suatu negara hukum. Posisi sentral dan peranan yang strategis ini, karena berada di poros dan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, di samping sebagai pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan.²⁸⁰

Keberadaan kejaksaan diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (baca: UUK 2004) sebagai *subordinated* dari UUD NRI 1945. Dalam UUK 2004 ini dijelaskan, kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.²⁸¹ Sementara, jaksa agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan.²⁸² Status jaksa agung adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden²⁸³ serta bertanggung jawab kepada presiden. Dari sini jelas bahwa jaksa agung berada di bawah kekuasaan eksekutif, di bawah presiden. Oleh karena itu, jabatan jaksa agung dikatakan setingkat menteri negara. Dengan demikian, yang berhak mengangkat dan memberhentikan adalah presiden, melalui keputusan presiden (Keppres).

Membicarakan jabatan tentu juga berkaitan dengan masa jabatan. Dalam UUK 2004 tidak dijelaskan secara definitif berapa lama masa jabatan jaksa agung, periode

²⁷⁹ Menurut **L.M. Friedman** dalam **M. A. Rachman**, 2004, "*Kemandirian Kejaksaan RI dalam Melaksanakan Fungsi Penegakan Hukum*", Makalah yang disampaikan pada ceramah Jaksa Agung RI pada acara seminar sehari dalam rangka peringatan 50 Tahun Pendidikan Hukum Universitas Airlangga, Sabtu 9 Oktober 2004, h. 1.

²⁸⁰ **Titik Triwulan Tutik**, 2012, "Penetapan Masa Jabatan Jaksa Agung RI Berdasarkan Putusan MK No. 49/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dalam Sistem Penetapan Jabatan Pejabat Negara Menurut UUD NRI 1945", artikel dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-42, No. 3, Juli 2012, h. 412.

²⁸¹ Pasal 2 ayat (1) UUK 2004. Keberadaan kejaksaan RI selanjutnya dipertegas lagi dalam Penjelasan Umum UUK 2004 yang merumuskan, "*Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan ditegaskan kekuasaan negara tersebut dilaksanakan secara merdeka. Oleh karena itu, kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya. Selanjutnya ditentukan jaksa agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani. Dengan demikian, jaksa agung selaku pimpinan kejaksaan dapat sepenuhnya merumuskan dan mengendalikan arah dan kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan penuntutan*".

²⁸² Pasal 18 ayat (1) UUK 2004.

²⁸³ Pasal 19 ayat (1) dan Ayat (2) UUK 2004.

jabatan atau lama masa baktinya. Namun berdasarkan konvensi ketatanegaraan sejak Indonesia merdeka, masa jabatan jaksa agung disamakan dengan menteri-menteri sebagai anggota kabinet yang membantu presiden. Oleh karena itu, masa jabatannya mengikuti masa bakti presiden yaitu 5 (lima) tahun. Walaupun demikian, presiden dengan hak prerogatifnya dapat sewaktu-waktu memberhentikannya dari jabatan dan mengangkat pejabat baru. Pengangkatan pejabat baru bisa karena satu dan lain sebab, misalnya perombakan (*reshuffle*) kabinet.²⁸⁴

Pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (periode 2004-2009) terjadi 2 kali *reshuffle* kabinet. Pada *reshuffle* kabinet yang kali kedua, Hendarman Supandji dilantik menggantikan Jaksa Agung Abdurrahman Saleh. Hendarman terus menjabat hingga berakhirnya masa bakti presiden, wakil presiden dan Kabinet Indonesia Bersatu I (baca: KIB I). Kemudian pasca-pemilu presiden 2009 yang dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, pada tanggal 20 Oktober 2009 Kabinet Indonesia Bersatu I dibubarkan dan pada tanggal yang sama diumumkan pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II (baca: KIB II) sekaligus pelantikannya untuk periode 2009-2014. Namun ada yang tidak biasa pada saat itu. Jaksa Agung Hendarman Supandji menjadi satu-satunya pejabat yang tidak disebut namanya dalam Keppres pemberhentian menteri-menteri KIB I dan tidak pula pada Keppres pengangkatan menteri-menteri KIB II. Hendarman justru langsung menjabat dan meneruskan tugasnya sebagai jaksa agung untuk periode 2009-2014. Hal inilah yang memicu diajukannya *judicial review* oleh Yusril Ihza Mahendra terhadap Pasal 22 ayat (1) huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI kepada Mahkamah Konstitusi. Selengkapny Pasal 22 ayat (1) menegaskan sebagai berikut:

Jaksa agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena:

- a. meninggal dunia;
- b. permintaan sendiri;
- c. sakit jasmani atau rohani terus-menerus;
- d. berakhir masa jabatannya;
- e. tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21.

Menurut Yusril klausul huruf d tersebut tidak jelas sehingga multitafsir (*polyinterpretabel*) karena tidak menjelaskan dengan pasti kapan seorang jaksa agung dianggap berakhir masa jabatannya. Klausul itu dapat saja ditafsirkan seumur hidup selama tidak diberhentikan dan sebagainya.²⁸⁵ Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechsonzekerheid*), sehingga Yusril mengajukan permohonan agar MK sebagai *the guardian of constitution* dan *the final interpreter of the constitution* agar memberikan tafsir yang pasti.²⁸⁶

²⁸⁴ Titik Triwulan Tutik, 2012, "Penetapan Masa Jabatan Jaksa Agung RI ..., *Op. cit.*, h. 413.

²⁸⁵ Menurut kesaksian Denny Indrayana, sebagai salah satu saksi ahli dari pihak pemerintah, dalam persidangan uji materi UU No. 16 Tahun 2004. Lihat putusan MK No.49/PUU-VII/2010.

²⁸⁶ <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/27/permohonan-uji-materil-uu-Kejaksaan-ke-mk/>, diakses 1 Juli 2011.

Pengajuan *judicial review* itu telah diputus oleh MK melalui putusannya No. 49/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI (Pasal 22 ayat (1) huruf d) yang inti amar putusannya memberikan tafsir terhadap klausul huruf d sebagai berikut:

Pasal 22 ayat (1) Huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI sesuai dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally constitutional*), yaitu konstitusional sepanjang dimaknai "masa jabatan jaksa agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh presiden dalam periode yang bersangkutan". Penafsiran selain yang sudah ditetapkan mengakibatkan klausul huruf d tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Ketentuan Putusan MK No. 49/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, pada dasarnya telah memberikan jalan tengah terhadap permasalahan hukum penetapan jabatan jaksa agung Hendarman Supanji, tetapi apakah dengan demikian kedudukan hukum penetapan jabatan jaksa agung Hendarman Supanji menjadi tidak sah (tidak memiliki legalitas)?

a. Kedudukan Kejaksaan Agung

Institusi kejaksaan telah ada sejak masa sebelum Indonesia merdeka, namun pasca-kemerdekaan Negara Republik Indonesia belum memiliki UU khusus yang mengatur kejaksaan sehingga berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 digunakanlah *indische staatsregeling*, semacam Undang-Undang Dasar negeri jajahan Hindia-Belanda.²⁸⁷ Berdasarkan konstitusi ini, kedudukan Kejaksaan Agung berdam-pingan dengan Mahkamah Agung yang secara administratif berada di bawah Departemen Kehakiman, di bawah eksekutif, namun secara fungsional dalam menyelenggarakan peradilan bersifat independen. Sejak awal kedudukan kejaksaan memang berdiri di dua sisi, yudisial, dan eksekutif, sehingga menimbulkan kontradiksi dalam pengaturannya (*dual obligation*).²⁸⁸ Pola kelembangaan ini terus dipakai pada masa Konstitusi RIS (1949-1950), masa demokrasi parlementer (1950-1959) dan berakhir pada masa demokrasi terpimpin (1959-1965). Pada masa ini Kejaksaan yang awalnya berstatus lembaga nondepartemen di bawah Departemen Kehakiman menjadi lembaga yang berdiri sendiri,²⁸⁹ departemen tersendiri yang terpisah dari Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung, hingga saat ini.

Berdasarkan *indische staatsregeling* ini pula, jaksa agung adalah jabatan karier, bukan jabatan politik sehingga dalam praktiknya jaksa agung diangkat oleh Perdana

²⁸⁷ <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/08/>, diakses 2 Januari 2011.

²⁸⁸ Riri Nazriyah, 2010, *Pemberhentian Jaksa Agung dan Hak Prerogatif Presiden*, artikel dalam *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 No. 2 Oktober 2010, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 30. Lihat juga Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: Gramedia, h. 122.

²⁸⁹ Marwan Effendy, *Ibid.*, h. 68.

Menteri atas usul Menteri Kehakiman. Pola ini kemudian berubah pada masa Konstitusi RIS, jaksa agung diangkat oleh Presiden atas usul Perdana Menteri,²⁹⁰ hingga timbulnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang disusul disahkannya UU No. 15 Tahun 1961.

Selama berada di bawah UUD 1945 pasca-Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dari ketiga undang-undang yang mengatur lembaga kejaksaan yaitu UU No. 15 Tahun 1961, UU No. 5 Tahun 1991 dan UU No. 16 Tahun 2004 kesemuanya mengatur bahwa kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang berada di dalam ranah kekuasaan eksekutif.²⁹¹ UU No. 15 Tahun 1961 menegaskan bahwa kejaksaan ialah “alat negara”, UU No. 5 Tahun 1991 dan UU No. 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa kejaksaan adalah “lembaga pemerintah”. Sementara itu ketiga UU tadi menetapkan jaksa agung adalah sebagai pembantu presiden karena diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan kedudukan setingkat menteri negara.²⁹²

Setelah akhir masa orde lama hingga berakhirnya Orde Baru kewenangan mengangkat dan memberhentikan jaksa agung sepenuhnya menjadi kewenangan mutlak Presiden. Kemudian pada awal Reformasi, demi independensi kejaksaan dalam menjalankan tugasnya dari bayang-bayang kepentingan politik presiden, diusulkan untuk mengadopsikan pengaturan mengenai kejaksaan dalam BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman dalam amendemen UUD 1945 namun gagal mencapai kesepakatan. Demikian pula ketika RUU Kejaksaan 2004 dibahas, terjadi ketidaksepakatan antara pemerintah dan DPR. Akhirnya jaksa agung tetap sebagai pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden namun dalam menjalankan fungsinya Kejaksaan bersifat merdeka.²⁹³

Berikut dilakukan analisis terhadap kedudukan Kejaksaan Agung berdasarkan undang-undang kejaksaan yang pernah berlaku.

- **Kedudukan Kejaksaan Agung Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan (LN 1961 No. 254)**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan (LN 1961 No. 254) memosisikan (kedudukan) kejaksaan sebagai alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum, bahkan dalam konteks penyelesaian Revolusi, kejaksaan bukan saja “alat negara penegak hukum”, tetapi kejaksaan adalah “alat revolusi”.²⁹⁴

Penegasan kedudukan kejaksaan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 mengandung dualitas makna bahwa jika dilihat dari penamaannya, sekalipun kejaksaan sebagai alat penegak hukum bukan alat pemerintahan (eksekutif), namun bila

²⁹⁰ <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/08/>, diakses 2 Januari 2011.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Marwan Effendy, *Op. cit.*, h. 9.

²⁹³ Jimly Asshiddiqie, 2010b, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, hlm. 222.

²⁹⁴ Yusril Ihza Mahendra, 2010, “Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945”, <http://www.dosen.narotama.ac.id>, diakses 20 November 2011.

dikaitkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf a dan b UU ini bahwa penyelenggaraan tugas Departemen Kejaksaan dilakukan oleh menteri dan susunan organisasi Departemen Kejaksaan diatur dengan Keputusan Presiden, memperlihatkan bahwa posisi (kedudukan) kejaksaan berada di bawah (di lingkungan) pemerintah (eksekutif/presiden). Departemen Kejaksaan dipimpin oleh seorang menteri yang merupakan pembantu presiden, apalagi Departemen Kejaksaan ini diatur dalam suatu keputusan presiden.

Konsisten dengan pendirian bahwa institusi kejaksaan bukanlah bagian dari organ kekuasaan yudikatif, maka ketentuan Pasal 5 huruf a UU ini mengatakan "Penyelenggaraan tugas Departemen Kejaksaan dilakukan oleh menteri." Kalau kejaksaan adalah sebuah departemen pemerintahan yang dipimpin menteri, maka dengan sendirinya wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan jaksa agung dalam sistem pemerintahan Presidensial²⁹⁵ adalah presiden. Ketentuan ini, sebenarnya hanyalah legitimasi atas apa yang telah dilakukan oleh presiden dalam mengangkat jaksa agung sebagai menteri anggota kabinet dua tahun sebelumnya. Namun ketentuan ini, sekaligus pula menghapuskan ketentuan-ketentuan dalam *Indische Staatsregeeling*, HIR dan RIB. Jaksa agung tidak lagi diangkat oleh Menteri Kehakiman dengan persetujuan Perdana Menteri, tetapi langsung diangkat oleh presiden.

- **Kedudukan Kejaksaan Agung Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (LN 1991/59; TLN No. 3451)**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (LN 1991/59; TLN No. 3451) diundangkan pada tanggal 22 Juli 1991. Pada salah satu pertimbangan hukumnya ditentukan:

Bahwa kedudukan dan peranan kejaksaan RI adalah sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 ini telah melakukan pergeseran cukup penting dalam memandang kedudukan institusi Kejaksaan, dari "alat negara" menjadi "lembaga pemerintahan". Penegasan ini lebih mempertajam dari rumusan UU No 15 Tahun 1961, yang menempatkan Kejaksaan sepenuhnya berada dalam ranah eksekutif. Selanjutnya dikatakan bahwa, jaksa agung adalah pimpinan dan penanggungjawab tertinggi kejaksaan yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan."²⁹⁶ Istilah Departemen Kejaksaan dan menteri sebagai penyelenggaranya sebagaimana diatur di dalam UU No. 15 Tahun 1961 dihapuskan.

Penetapan jaksa agung diatur dalam Pasal 19 yang menetapkan bahwa jaksa agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada presiden.²⁹⁷

²⁹⁵ Tentang Pemerintahan Presidensial dapat dibaca dalam tulisan **R.M. Ananda B. Kusuma**, "Sistem Pemerintahan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I, Nomor 1, Juli 2004.

²⁹⁶ Lihat Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

²⁹⁷ Penegasan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung adalah kewenangan Presiden,

Selanjutnya, dalam Pasal 21 ayat (4) ditetapkan, bahwa wakil jagung dan jagung muda diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena:

- a. permintaan sendiri; atau
- b. sakit jasmani atau rohani terus-menerus; atau
- c. telah berumur 60 (enam puluh) tahun; atau
- d. ternyata tidak cakap menjalankan tugas; atau
- e. meninggal dunia.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, maka pada dasarnya tidak mengatur mengenai pemberhentian (masa jabatan) jaksa agung, hal ini tentunya berbeda dengan keberadaan wakil jaksa agung dan jaksa agung yang secara limitatif ditentukan masa jabatannya. Hal yang sama sebenarnya juga tidak ada di dalam hukum tata negara Belanda dan ketentuan-ketentuan di dalam HIR dan RIB, karena jaksa agung adalah jaksa karier yang akan pensiun pada usia tertentu, atau setiap saat dia dapat diberhentikan oleh Menteri Kehakiman dengan persetujuan Perdana Menteri. Dalam UU No 5 Tahun 1991, tidak ada pula pembatasan apakah jaksa agung diangkat dari jaksa karier, ataukah pengangkatan itu bersifat politik. Keduanya dapat dilakukan oleh Presiden, berdasarkan pertimbangan subjektif presiden sendiri.

Merujuk pada konvensi ketatanegaraan yang telah berlangsung sejak tahun 1971, yakni jaksa agung selalu diangkat dan diberhentikan Presiden pada awal dan akhir masa bakti kabinet terus berlangsung. Konvensi itu terus diikuti sesudah Presiden Suharto menyatakan berhenti dari jabatannya sebagai Presiden pada tanggal 21 Maret 1998. Pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung di awal dan di akhir masa bakti kabinet, diikuti juga selama UU No 5 Tahun 1991 ini berlaku, yakni di bawah Presiden B. J. Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Sukarnoputri. Konvensi adalah hukum dasar yang tidak tertulis, namun terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara.

- **Kedudukan Kejaksaan Agung Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (LN 2004/67, TLN No. 4401)**

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, merupakan UU yang sekarang berlaku. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004, ditentukan bahwa kedudukan kejaksaan yaitu: (a) sebagai lembaga pemerintah (eksekutif), (b) sebagai pelaksana kekuasaan negara di bidang penuntutan, dan (c) sebagai pe-

serta pertanggungjawabannya kepada presiden, sekali lagi mempertegas bahwa kejaksaan adalah sepenuhnya berada di bawah ranah kekuasaan eksekutif. Penegasan ini adalah sejalan pula dengan konsideran mengingat yang digunakan dalam penyusunan undang-undang ini, yakni sebagaimana UU No. 15 Tahun 1961 tidaklah menjadikan ketentuan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai dasar pembentukannya. Undang-undang ini, selain menggunakan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, malah menjadikan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sebagai konsideran mengingatnya.

laksana kewenangan lain berdasarkan undang-undang.²⁹⁸ Selanjutnya Pasal 2 Ayat (2) menegaskan, bahwa kekuasaan (kewenangan) penuntutan dan kewenangan lain itu dilaksanakan secara merdeka. Artinya dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya.²⁹⁹

Pasal 2 ayat (3) UU ini menyatakan bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan. Artinya, kejaksaan memiliki satu landasan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan. Oleh karena itu, kegiatan penuntutan di pengadilan oleh kejaksaan tidak akan berhenti hanya karena jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian, tugas penuntutan oleh kejaksaan akan tetap berlangsung sekalipun untuk itu dilakukan oleh jaksa lainnya sebagai pengganti.³⁰⁰

Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah terdiri atas kejaksaan agung, kejaksaan tinggi dan kejaksaan negeri. Kejaksaan agung berkedudukan di ibukota negara dan daerah hukumnya meliputi seluruh wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia.

Berkaitan dengan penetapan masa jabatan jaksa agung diatur dalam Pasal 22 Ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yang menegaskan:

Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena:

- a. meninggal dunia;
- b. permintaan sendiri;
- c. sakit jasmani atau rohani terus-menerus;
- d. berakhir masa jabatannya;
- e. tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21.

Berdasarkan perundang-undangan yang pernah ada mulai Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, pada dasarnya tidak ada yang mengatur secara definitif dan limitatif berapa lama seorang jaksa agung menduduki jabatannya.

b. Penetapan Masa Jabatan Jaksa Agung RI

Penetapan atau *beschikking* menurut **S. Prajudi Atmosudirdjo** dirumuskan sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara yang dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan wajib khusus untuk itu.³⁰¹ Syarat utama bagi suatu penetapan adalah bahwa tindak hukum atau perbuatan hukum (*rechtschandelings*) tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara, artinya realisasi daripada suatu kehendak atau ketentu-

²⁹⁸ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta; Gramedia, h. 122.

²⁹⁹ Penjelasan Pasal 2 Ayat (2) UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

³⁰⁰ Penjelasan Pasal 2 Ayat (2). *Ibid*.

³⁰¹ S. Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta; Ghalia Indonesia, h. 94.

an undang-undang secara nyata kasual-individual.³⁰²

Semua penetapan yang diambil oleh administrasi negara dimuat atau dituangkan dalam suatu keputusan, dan pada umumnya keputusan dilakukan secara tertulis dan berbentuk surat keputusan atau sejenisnya.³⁰³ Misalnya keputusan tata usaha negara (KTUN), yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.³⁰⁴ Contoh dari KTUN adalah keputusan presiden, keputusan MPR dan lainnya.

Masa secara leksikologi berarti era, zaman, musim, tempo, atau saat.³⁰⁵ Sementara itu, jabatan berarti sekumpulan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan oleh seorang pejabat yang berwenang kepada seseorang baik untuk waktu yang penuh maupun sebagian. Jabatan menunjukkan hal-hal yang dikerjakan, bukan orangnya.³⁰⁶ Dengan demikian, masa jabatan dapat diartikan jangka waktu tertentu dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diemban seorang pejabat. Istilah masa jabatan *similar* dengan masa bakti atau masa kerja.

Pasal 22 Ayat (1) Huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menegaskan sebagai berikut:

Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena:

- a.
- b.
- c.
- d. berakhir masa jabatannya;
- e.

Tidak ada penjelasan secara limitatif dari ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Artinya, bilakah berakhirnya masa jabatan jaksa agung tersebut tidak ditentukan secara pasti. Menurut **Yusril Ihza Mahendra** klausul huruf d tersebut tidak jelas sehingga multitafsir (*polyinterpretabel*), karena tidak menjelaskan dengan pasti kapan seorang jaksa agung dianggap berakhir masa jabatannya. Klausul itu dapat saja ditafsirkan seumur hidup³⁰⁷ selama tidak diberhentikan dan sebagainya. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechsonzekerheid*). Selaku warga negara Yusril merasa dirugikan akibat ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan sehingga Yusril mengajukan permohonan agar MK sebagai *the guardian of constitution* dan *the final*

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ **Philipus M. Hadjon**, dkk., 2000, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 135.

³⁰⁴ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³⁰⁵ **Pius A. Partanto dan M. Dahlan al-Barry**, 2001, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola, h. 441.

³⁰⁶ **Patriata Westra** (Eds.), 1989, *Ensiklopesi Administrasi*, Jakarta: CV. Haji Masagung, h. 230.

³⁰⁷ Menurut kesaksian Denny Indrayana dan Achmad Roestandi, sebagai salah satu saksi ahli dari pihak pemerintah, dalam persidangan uji materi UU No. 16 Tahun 2004. Lihat putusan MK No. 49/PUU-VII/2010.

interpreter of the constitution agar memberikan tafsir yang pasti.

Erman Rajagukguk, Margarito Kamis, dan Andi Muhammad Asrun yang ditunjuk sebagai saksi ahli dalam persidangan *judicial review* Pasal 22 ayat (1) huruf d UUK 2004, berpendapat bahwa pada dasarnya jaksa agung sebagai pejabat negara setingkat menteri ataupun sebagai anggota kabinet berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan anggota kabinet lainnya.³⁰⁸

Bagir Manan berpendapat:

Jaksa Agung sebagai Jaksa berakhir masa jabatannya karena memasuki usia pensiun. Sementara jaksa agung sebagai pejabat setingkat menteri negara dan anggota kabinet, maka jabatannya itu berakhir bersama-sama dengan anggota kabinet yang lain. Merujuk kepada Keppres Nomor 187/M Tahun 2004 dan Keppres Nomor 31/P Tahun 2007, maka jabatan Hendarman Supandji telah berakhir pada tanggal 20 Oktober 2009. Sejak itu dia menduduki jabatan itu secara tidak sah. Segala tindakan yang dilakukan oleh pejabat yang tidak sah, tidaklah membawa akibat hukum.³⁰⁹

Selanjutnya menurut **Laica Marzuki**:

Jaksa agung adalah publieke ambt atau jabatan publik. Mengutip Prof. Logemann, jabatan adalah person pribadi hukum yang bersifat abstrak yang tidak dapat menjalankan fungsi dan kewenangannya. Karena itu ia harus diwakili oleh pemegang jabatan atau ambtsdrager. Jabatan bersifat langgeng dan abadi, sementara pemegang jabatan atau ambtsdrager datang dan pergi silih berganti. Masa jabatan Hendarman Supandji berdasarkan Keppres Nomor 187/M Tahun 2004 berakhir pada tanggal 20 Oktober 2009. Namun sejak itu dia tidak pernah diangkat kembali, baik sebagai Jaksa Agung yang menjadi anggota kabinet maupun di luar kabinet. Dengan demikian, Hendarman telah mewakili jabatan het ambt jaksa agung secara terus-menerus dengan masa jabatan yang tak kunjung berakhir. Ini semua akibat multitafsir ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan, yang mencederai asas kedaulatan rakyat dan asas kepastian hukum di dalam UUD 1945.³¹⁰

H.A.S. Natabaya:

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 bertentangan dengan asas beginselen van behoorlijk regelgeving atau asas pembentukan perundang-undangan yang baik, sebagaimana juga diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan ini tidak memenuhi syarat adanya kepastian hukum.³¹¹

Berbeda dengan pendapat tersebut, **M. Fadjrul Falakh** berpendapat:

³⁰⁸ Pendapat **Erman Rajagukguk, Margarito Kamis, dan Andi Muhammad Asrun** ini disampaikan pada saat mereka menjadi saksi ahli dari pihak pemohon pada persidangan uji materi UU No. 16 Tahun 2004.

³⁰⁹ Pendapat **Bagir Manan** yang disampaikan pada saat mereka menjadi saksi ahli dari pihak pemohon pada persidangan uji materi UU No. 16 Tahun 2004.

³¹⁰ Pendapat **Laica Marzuki** yang disampaikan pada saat mereka menjadi saksi ahli dari pihak pemohon pada persidangan uji materi UU No. 16 Tahun 2004.

³¹¹ Pendapat **H.A.S. Natabaya** yang disampaikan pada saat mereka menjadi saksi ahli dari pihak pemohon pada persidangan uji materi UU No. 16 Tahun 2004.

UU No. 16 Tahun 2004 memang tidak mengatur masa jabatan jaksa agung sebagai pejabat negara. Jabatan jaksa agung tidak dapat dikaitkan dengan masa jabatan sebagai anggota kabinet, karena jaksa agung tidak boleh merangkap pejabat negara yang lain, termasuk merangkap jabatan menjadi menteri. Jabatan jaksa agung termasuk jabatan publik sehingga mengenai pengangkatan dan pemberhentiannya bergantung kepada keputusan politik dari pejabat yang berwenang (presiden). Menurut kaidah TUN, tindakan tidak menerbitkan surat keputusan tentang sesuatu harus diartikan bahwa pejabat TUN tersebut telah memutus sesuai tindakan yang tidak dituangkan dalam suatu surat atau dokumen tertulis. Hal tersebut merupakan *presumption of legality*.³¹²

Pendapat M. Fadjrul Falakh mendapat dukungan dari beberapa ahli hukum antara lain Philipus Hadjon, Andan Buyung Nasution, dan Denny Indrayana selaku saksi ahli dari pihak pemerintah.

MK dalam pertimbangan hukumnya menerima pendapat saksi ahli, HAS Natabaya, bahwa UUK 2004 tidak memenuhi asas-asas umum pembentukan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*) yang sejalan dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke bestuur, the general principle of good administration*)³¹³ karena adanya inkonsistensi antara Pasal 19 UUK 2004 dan Pasal 22 ayat (1) huruf d. Pendapat MK menyatakan bahwa:

Jaksa agung sebagai pejabat negara seharusnya diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden berdasarkan kondisi yang pasti, yaitu, jika ia meninggal dunia, atas permintaan sendiri, atau karena sakit jasmani, dan rohani terus-menerus, namun demikian tentang kapan "berakhir masa jabatannya" merupakan kondisi yang tidak menentu.³¹⁴

Oleh karena itu, pokok masalahnya adalah pada proses pembentukan UU *a quo*. MK berpendapat:

... permasalahan penafsiran terhadap Pasal 22 ayat (1) huruf d UU 16/2004 yang menyatakan "Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena:... d. berakhir masa jabatannya" bukanlah masalah konstitusionalitas norma yang merupakan lingkup ranah judicial review yang menjadi wewenang Mahkamah, tetapi lebih merupakan lingkup ranah legislative review yang menjadi wewenang pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan presiden. Akan tetapi masalah konstitusionalitas timbul ketika frasa ini bersifat multitafsir sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, termasuk ketidakpastian hukum dalam hal kedudukan di hadapan hukum.

Artinya, MK menyatakan tetap berwenang mengadili perkara ini. Selanjutnya menurut MK paling tidak ada empat alternatif untuk menentukan kapan mulai diangkat dan saat berhentinya pejabat negara menduduki jabatannya *in casu* Jaksa

³¹² Pendapat H.A.S. Natabaya yang disampaikan pada saat mereka menjadi saksi ahli dari pihak termohon (Pemerintah) pada persidangan uji materi UU No. 16 Tahun 2004.

³¹³ Putusan MK No. 49/PUU-VIII/2010, hlm. 130.

³¹⁴ *Ibid.*

Agung, yaitu: (a) berdasar perodesasi kabinet dan/atau periode masa jabatan presiden yang mengangkatnya, (b) berdasar periode (masa waktu tertentu) yang *fixed* tanpa dikaitkan dengan jabatan politik di kabinet, (c) berdasarkan usia atau batas umur pensiun, (d) berdasarkan diskresi presiden/pejabat yang mengangkatnya.

Terkait hal ini MK menyatakan:

Oleh karena ternyata tidak ada satu pun dari alternatif tersebut yang secara tegas dianut dalam UU a quo, maka menurut Mahkamah, ketentuan "karena berakhir masa jabatannya" ... itu memang menimbulkan ketidakpastian hukum. Mahkamah berpendapat pula bahwa karena ketidakpastian hukum itu bertentangan dengan konstitusi maka seharusnya pembentuk Undang-Undang segera melakukan legislative review untuk memberi kepastian dengan memilih salah satu dari alternatif-alternatif tersebut. Namun karena legislative review memerlukan prosedur dan waktu yang relatif lama, maka sambil menunggu langkah tersebut Mahkamah memberikan penafsiran sebagai syarat konstitusional (*conditionally constitutional*) untuk berlakunya Pasal 22 ayat (1) huruf d UU 16/2004 tersebut yang dinyatakan berlaku prospektif sejak selesai diucapkannya putusan ini.³¹⁵

MK juga menyatakan "... dalam praktik ketatanegaraan yang berlangsung selama ini, penetapan masa jabatan secara tegas telah digunakan dalam beberapa jabatan publik. ..." peraturan yang tegas tersebut dapat ditemukan misalnya pada Pasal 7 UUD 1945, Undang-Undang KY, KPK, MK dan MA.

Dengan mempertimbangkan semua bukti-bukti persidangan dan keterangan-keterangan saksi ahli akhirnya dalam amar putusan MK menyatakan Pasal 22 ayat (1) huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI adalah sesuai dengan UUD 1945, oleh karena itu mempunyai kekuatan hukum mengikat, secara bersyarat (*conditionally constitutional*), yaitu konstitusional sepanjang dimaknai "masa jabatan jaksa agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh presiden dalam periode yang bersangkutan,"³¹⁶ artinya jaksa agung dapat diberhentikan sewaktu-waktu dalam masa tugas oleh presiden.

Di lingkungan Mahkamah Konstitusi dikenal adanya empat bentuk produk hukum, yaitu: (i) putusan (*vonnis*), (ii) peraturan (*regels*), (iii) ketetapan (*beschikking*) di bidang administrasi justisial, dan (iv) keputusan (*beschikking*) di bidang administrasi umum.³¹⁷

Mengenai putusan, berdasarkan Pasal 56, Pasal 57, Pasal 64, Pasal 70, Pasal 77, dan Pasal 83 UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK hanya dikenal empat jenis putusan, yaitu dikabulkan, ditolak, tidak dapat diterima, dan putusan membenarkan pendapat DPR mengenai telah terjadinya pelanggaran konstitusional oleh presiden dan/atau wakil presiden. Namun dalam praktiknya putusan MK telah bermutasi menjadi pelbagai jenis putusan. Terdapat putusan MK berupa konstitusional bersyarat (*con-*

³¹⁵ *Ibid.*, h. 133.

³¹⁶ Putusan MK No. 49/PUU-VIII/2010, h. 134.

³¹⁷ **Jimly Asshiddiqie**, 2006a, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konpress, h. 280.

ditionally constitutional), tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), dan putusan sela.³¹⁸

Dalam kaitannya dengan pengujian UU terhaap UUD 1945 putusan MK hanya mengenal tiga jenis putusan, yaitu ditolak, tidak dapat diterima, dan dikabulkan.

- a. Permohonan ditolak, apabila undang-undang yang dimohonkan untuk diuji tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan (*formil*) maupun materinya untuk sebagian atau keseluruhan.
- b. Tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), apabila pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk beperkara di Mahkamah Konstitusi.
- c. Dikabulkan, apabila permohonan dinyatakan beralasan, di mana materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang bertentangan UUD 1945 atau proses pembentukan UU yang bersangkutan tidak dilakukan sesuai prosedur pembentukan dan/atau oleh lembaga yang telah ditentukan oleh UUD dan/atau UU yang berlaku.³¹⁹

Meskipun demikian, lagi-lagi dalam kenyataannya, berdasarkan amar putusannya terdapat enam jenis putusan MK, yaitu: (a) dikabulkan, (b) dikabulkan keseluruhan, (c) dikabulkan untuk sebagian, (d) ditolak, (e) ditolak (dengan syarat konstitusionalitas tertentu), dan (f) tidak dapat diterima.³²⁰

Dari keenam jenis amar putusan tadi, yang unik adalah putusan MK yang amar putusannya “ditolak” tetapi dalam pertimbangan hukumnya memberikan syarat konstitusionalitas atau menyatakan konstitusionalitas bersyarat (*conditionally constitutional*) pada salah satu ketentuan dalam UU.

Putusan-putusan MK yang dalam amar putusannya menggunakan klausul konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) didasarkan pada pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) bahwa permohonan yang dimohonkan uji tidak dapat diputus berdasarkan tiga jenis putusan yang telah diatur dalam UU MK namun permohonan tersebut beralasan. Penyelesaian perkara yang dimohonkan uji tersebut sebenarnya lebih tepat dilakukan melalui proses *legislative review* oleh pembentuk undang-undang, dalam hal ini DPR bersama presiden, bukan melalui *judicial review* oleh MK. Namun karena *legislative review* memerlukan prosedur dan waktu yang relatif lama, maka sambil menunggu langkah tersebut mahkamah tetap memutus dengan memberikan penafsiran sebagai syarat konstitusional (*conditionally cons-*

³¹⁸ Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif*, Hasil Penelitian Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas 2010, h. 1. Lihat juga Haidar Adam, 2008, “Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang”, artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I, Nomor 1, November 2008, h. 134.

³¹⁹ Tim Penyusun Buku Enam Tahun MK, 2008, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi; Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, h. 545.

³²⁰ <http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/dibalik-konstitusionalitas-bersyarat-putusan-mahkamah-konstitusi/>, diakses 2 Agustus 2011.

titutional) untuk berlakunya suatu norma yang dimohonkan uji. Dengan demikian mahkamah telah merumuskan norma baru yang sebelumnya tidak dikenal dalam ilmu hukum dan hal inilah yang dinamakan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Hal ini adalah dalam rangka menegakkan keadilan substantif yang oleh UUD 1945, UU, prinsip-prinsip umum konstitusi dan peradilan diakui keberadaannya,³²¹ yang dalam istilah Mahfud MD disebut hukum progresif.³²²

Dalam glosarium buku *Enam Tahun MK* disebutkan makna *conditionally constitutional*, yaitu:

Konstitusional bersyarat, artinya suatu muatan norma dianggap konstitusional (tidak bertentangan dengan konstitusi) bila dimaknai sesuai dengan yang ditentukan MK.³²³

Konstitusionalitas bersyarat (*conditionally constitutional*) dalam putusan MK adalah putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan UU tidak bertentangan dengan konstitusi dengan memberikan persyaratan kepada lembaga negara dalam pelaksanaan suatu ketentuan UU untuk memperhatikan penafsiran MK atas konstitusionalitas ketentuan UU yang sudah diuji tersebut. Apabila syarat tersebut tidak dipenuhi atau ditafsirkan lain oleh lembaga negara yang melaksanakannya, maka ketentuan undang-undang yang sudah diuji tersebut dapat diajukan untuk diuji kembali oleh MK.³²⁴

Menurut **Jimly Asshiddiqie** suatu norma dikatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) apabila konstitusionalitasnya digantungkan salah satu alasan hukum berikut:

- Tafsir dan penafsiran atas norma tertentu itu menurut apa yang dijadikan dasar pertimbangan (*ratio decidendi*) dalam putusan MK.
- Pelaksanaan lebih lanjut atas norma itu dalam peraturan pelaksanaannya lebih lanjut yang masih akan ditetapkan oleh pelaksana UU yang bersangkutan.
- Digantungkan pada praktik penerapannya kelak di kemudian hari yang harus benar-benar sesuai dengan substansi pertimbangan putusan MK yang membenarkan norma UU yang bersangkutan.³²⁵

Istilah *conditionally constitutional* pertama kali diperkenalkan MK dalam putusan perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 mengenai Pengujian UU Sumber Daya Air (UU No. 7/2004).³²⁶ Kemudian setelah itu Mahkamah Konstitusi mengadopsi klausul tersebut dalam beberapa putusannya.

Terkait istilah "*conditionally constitutional*", menurut Jimly Asshiddiqie belum ada kajian khusus dalam bentuk buku yang mengkaji tentang masalah tersebut. Isti-

³²¹ **Mahkamah Konstitusi RI**, 2009, *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif; Refleksi Kinerja MK 2009 Proyeksi 2010*, Jakarta: Setjen MKRI, h. 5.

³²² **Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)**, 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan ..., Op. cit.*, h. 2.

³²³ **Tim Penyusun Buku Enam Tahun MK**, 2008, *Enam Tahun ..., Op. cit.*, h. 543.

³²⁴ <http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/>, diakses 2 Agustus 2011.

³²⁵ <http://www.jimly.com/tanyajawab?page=977>, diakses 28 Juni 2011.

³²⁶ <http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/>, diakses 2 Agustus 2011.

lah ini baru muncul dalam perkembangan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dalam praktik di MK selama 5 (lima) tahun terakhir.³²⁷

c. Penetapan Masa Jabatan Jaksa Agung dalam Sistem Penetapan Jabatan Pejabat Negara

Istilah pejabat negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1, dinyatakan penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudisial”. Selanjutnya Pasal 2 menyatakan, bahwa “penyelenggara negara meliputi:

1. Pejabat negara pada lembaga tertinggi negara.³²⁸
2. Pejabat negara pada lembaga tinggi negara.
3. Menteri.
4. Gubernur.
5. Hakim.
6. Pejabat negara lain.
7. Pejabat lain.

Berdasarkan uraian tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pejabat negara adalah:

- (1) Pejabat yang duduk pada lembaga tinggi negara yang setelah amendemen UUD 1945 meliputi: (a) lembaga eksekutif, yaitu presiden dan wakil presiden; (b) lembaga legislatif MPR, DPR, DPD; (c) lembaga yudisial yaitu: MA, MK, KY; dan (d) lembaga eksaminatif BPK.
- (2) Menteri, Gubernur dan Hakim.
- (3) Pejabat negara lain menurut ketentuan perundang-undangan, misalnya kepala perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan berkuasa penuh, wakil gubenur dan bupati/walikota.
- (4) Pejabat lain seperti Direksi BUMN, BUMD, Pimpinan BI, Pimpinan PTN, Pejabat Eselon I, **jaksa**, penyidik, panitera dan pemimpin/bendaharawan proyek.

Pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang. Pejabat Negara terdiri atas:

- a. Presiden dan wakil presiden.
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- d. Ketua, wakil ketua, ketua muda, dan hakim agung pada mahkamah agung, serta ketua, wakil ketua dan hakim pada semua badan peradilan.

³²⁷ <http://www.jimly.com/tanyajawab?>, diakses 28 Juni 2011.

³²⁸ Setelah perubahan UUD 1945 dalam ketatanegaraan dan sistem pemerintahan di Indonesia tidak dikenal lagi lembaga tertinggi negara.

- e. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Pertimbangan Agung.
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- g. Menteri dan jabatan yang setingkat menteri;
- h. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan berkuasa penuh.
- i. Gubernur dan wakil gubernur.
- j. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dikenal dua jenis jabatan, yakni jabatan negara dan jabatan negeri. Menurut **Badan Administrasi Kepegawaian Negara**, untuk menghadapi dinamika perkembangan politik dan pemerintahan, perlu adanya perluasan jabatan negara serta tambahan jabatan pada lembaga swadana dan perusahaan milik negara (lembaga pendidikan tinggi, lembaga pelayanan kesehatan, lembaga litbang, lembaga diklat, badan otorita, serta badan usaha milik negara).³²⁹ Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, melakukan reformasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, dengan melakukan pembaruan dalam struktur kepegawaian negara dengan menetapkan adanya tiga jenis jabatan pada kepegawaian negara, yakni: jabatan negara, jabatan negeri dan jabatan pada lembaga swadana dan perusahaan milik negara.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme maupun Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, digunakan istilah pejabat publik untuk menunjuk pejabat negara. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan pejabat publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.³³⁰ Sementara, badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, atau organisasi non-pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.³³¹ Dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara istilah “pejabat publik” memiliki makna yang similar dengan istilah “pejabat tata usaha negara.”³³²

³²⁹ **Badan Administrasi Kepegawaian Negara**, 1999, “Kebijakan Kepegawaian Negara dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca-Pemilu 1999”, Bahan Presentasi pada Rakernas Depdikbud, 17 Mei 1999 di Jakarta, 17 Mei 1999, h. 7.

³³⁰ Lihat Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

³³¹ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

³³² Lihat Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam praktik ketatanegaraan Negara Republik Indonesia terdapat aturan-aturan yang tegas mengenai sistem penetapan masa jabatan pejabat publik. Berikut disajikan beberapa sistem pengaturan penetapan masa jabatan pejabat publik.

● Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Masa jabatan presiden dan wakil presiden, diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Penetapan masa jabatan Presiden selama lima tahun ini juga berlaku bagi kebanyakan negara-negara Eropa atau negara-negara di dunia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*), sementara bagi kebanyakan penganut sistem *anglo saxon* (*common law*) seperti Amerika Serikat,³³³ Australia, Inggris, dan negara-negara persemakmuran Inggris (Malaysia, Filipina dan lainnya) menetapkan masa jabatan untuk presiden selama empat tahun.

● Penetapan Masa Jabatan Anggota Komisi Yudisial

Masa jabatan anggota Komisi Yudisial, diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (LN 2004 No. 89, TLN No. 4415) yang menegaskan bahwa anggota Komisi Yudisial memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Penetapan masa jabatan ini berbeda-beda untuk setiap negara yang konstitusinya mengadopsi lembaga Komisi Yudisial atau sejenisnya. Di Eropa Selatan sebagaimana hasil penelitian Wim Voermans, Perancis menetapkan masa jabatan anggota KY (*Conseil superieur de la magistrature/CSM*) selama 4 tahun, dan Spanyol menetapkan masa jabatan anggota KY (*El Consejo General del Poder Judicial*) untuk kurun waktu 5 (lima) tahun³³⁴, dan Italia menetapkan masa jabatan anggota KY (*Consiglio Superiore della Magistratura*) kecuali anggota tetap yaitu Presiden, Ketua MA dan Jaksa Agung diangkat untuk masa 4 (empat) tahun.³³⁵ Sementara negara-negara Eropa Utara rata-rata menetapkan masa jabatan anggota KY, seperti KY di Denmark (*Domstolsstyrelsen*) untuk kurun waktu empat tahun.³³⁶

Berbeda dengan KY di negara Eropa, di negara-negara bagian USA masa jabatan KY umumnya tiga tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatannya, misalnya masa jabatan KY di negara bagian Philadelphia.³³⁷

³³³ Pasal I ayat (1) Bagian II UUD Amerika Serikat menyatakan, *Kekuasaan Eksekutif berada dalam tangan Presiden dari Amerika Serikat. Ia memangku jabatannya selama masa empat tahun dan bersama-sama dengan Wakil Presiden, dipilih untuk masa jabatan yang sama*

³³⁴ Wim Voermans, *Raden voor de Rechtpraak in landen van de Europese Unie*, Terj. Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, 2002, Jakarta: LeIP, h. 12

³³⁵ *Ibid.*, h. 91-92

³³⁶ *Ibid.*, h. 56.

³³⁷ Titik Triwulan Tutik, "Kedudukan dan Fungsi Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", artikel dalam *Jurnal Hukum Yuridika*, Volume 21, Nomor

● Penetapan Masa Jabatan Hakim Konstitusi

Masa jabatan hakim konstitusi, diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 23 ayat (1) huruf c dan huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN 2003 No. 98, TLN No. 4316) yang menyatakan bahwa masa jabatan Hakim Konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya atau masa jabatan tersebut berakhir karena memasuki usia pensiun, yaitu 67 tahun.

Penetapan masa jabatan Hakim Konstitusi ini berbeda-beda bagi beberapa negara yang dalam konstitusinya mengadopsi lembaga Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan. Republik Federal Jerman menetapkan masa jabatan hakim konstitusi pada lembaga Mahkamah Konstitusi (ver) selama 12 tahun dan setelahnya tidak dapat dipilih kembali,³³⁸ Perancis menetapkan masa jabatan hakim konstitusi pada Dewan Konstitusi selama 9 tahun dan setelahnya tidak dapat dipilih kembali,³³⁹ sementara Afrika Selatan masa jabatan hakim ditetapkan 12 tahun dan memasuki usia purnabakti jika mencapai usia 70 tahun,³⁴⁰ dan Korea Selatan menetapkan masa jabatan hakim konstitusi selama 9 tahun dan setelah itu tidak dapat dipilih kembali³⁴¹ dan memasuki usia pensiun pada usia 70 tahun bagi hakim ketua (Ketua MK) dan 65 tahun bagi hakim anggota.³⁴²

● Penetapan Masa Jabatan Hakim Agung

Masa jabatan hakim agung, diatur dalam Pasal 11 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (LN 2009 No. 3, TLN 4958) yang mengatur bahwa masa jabatan hakim agung ditentukan sampai usia pensiun, yaitu 70 tahun.³⁴³ Di Jerman ditentukan hakim dan hakim agung diangkat untuk masa jabatan seumur hidup, tetapi undang-undang juga dapat menetapkan masa batas pensiun bagi hakim yang diangkat seumur hidup tersebut.³⁴⁴

Perundang-undangan yang pernah ada mulai *indische staatsregeling* (UUD Hindia-Belanda), UU No. 15 Tahun 1961, UU No. 5 Tahun 1991 hingga UU No. 16 Tahun 2004 tidak ada yang mengatur secara definitif maupun limitatif berapa lama seorang jaksa agung menduduki jabatannya. Namun setelah Pemilu 1971 Presiden Soeharto

4, Juli-Agustus 2006, h. 370.

³³⁸ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Setjen dan Kepanietraan MKRI, h. 47.

³³⁹ Lihat Title 7 The Conceil Constitutionnel, Article 56, The Constitution of 1958, (Lihat Pasal 56 Konstitusi Republik Kelima Perancis 1958).

³⁴⁰ Lihat Pasal 176 Konstitusi Afrika Selatan.

³⁴¹ Lihat Pasal 111 ayat (1), (2) dan (3) Konstitusi Korea Selatan.

³⁴² **Hon Ha Kyung-chull**, 2003, "The Constitutional Court System of Korea, The Short History of 15 year-old Challenge", In Firts Regional Seminar of Asian Constitutional Court Judges: Present Status and Future Development of Constitutional Jurisdiction in Asia, Hotel Intercontinental Midplaza, Jakarta, 8 September 2003, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI and Konrad Adenauer Stiftung.

³⁴³ Putusan MK No. 49/PUU-VIII/2010, h. 128.

³⁴⁴ Lihat Pasal 97 Konstitusi Republik Federal Jerman.

memulai suatu konvensi ketatanegaraan, yakni jaksa agung yang selalu diangkat di awal kabinet dan berakhir masa jabatannya dengan berakhirnya masa bakti kabinet itu. Dengan kata lain masa jabatan jaksa agung adalah 5 (lima) tahun.

MK dalam Amar Putusan MK No. 49/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Pasal 22 ayat (1) huruf d UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI meskipun dengan amar putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) jelas MK lebih mengacu pada fakta konvensi ketatanegaraan ini. Artinya masa jabatan jaksa agung sebagai pejabat negara setingkat menteri negara yang menjadi anggota kabinet sebagai pembantu Presiden adalah tetap lima tahun, terlepas nanti jika RUU kejaksaan yang baru yang sedang digodok oleh pembentuk UU, DPR bersama presiden, saat ini menentukan lain. Karena memang penetapan masa jabatan pejabat publik yang tertuang dalam undang-undang adalah sepenuhnya menjadi kebijakan legislasi yang dijalankan oleh DPR bersama presiden.

Dalam praktik ketatanegaraan Negara Republik Indonesia terdapat aturan-aturan yang tegas mengenai sistem penetapan masa jabatan pejabat publik, seperti Presiden ditetapkan masa jabatannya selama lima tahun dan hanya dapat dipilih kembali untuk satu periode setelahnya, masa jabatan anggota Komisi Yudisial selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan, masa jabatan hakim konstitusi selama lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya atau masa jabatan tersebut berakhir karena memasuki usia pensiun 67 tahun dan masa jabatan hakim agung ditentukan sampai usia pensiun 70 tahun.

Berdasarkan kenyataan demikian, dalam rangka memberikan kepastian hukum maka sudah seharusnya penetapan masa jabatan pejabat publik seperti juga penetapan masa jabatan jaksa agung selayaknya ditentukan secara definitif dan limitatif sebagaimana penetapan masa jabatan pejabat publik lainnya seperti Presiden, Komisi Yudisial, Hakim Konstitusi, dan Hakim Agung.



Bab 14

WILAYAH NEGARA

A. KEDAULATAN WILAYAH NEGARA

Menurut ketentuan Konvensi Hukum Internasional di Montevideo (sebuah kota di Uruguay) tahun 1933¹, bahwa kedaulatan suatu negara (negara yang berdaulat) harus memiliki empat unsur konstitutif, yaitu:

1. Harus ada penghuni (rakyat, penduduk, warga negara), *nationalen, staatsburger*, atau bangsa-bangsa (*staatsvolk*).
2. Harus ada wilayah (tertentu) atau lingkungan kekuasaan.
3. Harus ada kekuasaan tertinggi (penguasa yang berdaulat), pemerintah yang berdaulat.
4. Kesanggupan berhubungan dengan negara-negara lainnya.²

Selain empat unsur konstitutif tersebut, kedaulatan suatu negara juga harus memenuhi unsur deklaratif, yaitu adanya pengakuan dari negara lain.³

Menurut **Samidjo**, keberadaan wilayah dalam suatu negara merupakan unsur mutlak (unsur konstitusional) dari negara. Jika “penduduk/warga negara” merupakan dasar personel suatu negara, maka “wilayah” merupakan landasan materiel atau

¹ Konvensi Hukum Internasional di Montevideo ini bernama *The Convention on Rights and Duties of State of 1933*. Konvensi Montevideo disahkan pada Konferensi Internasional Negara-negara Amerika di Kota Montevideo yang ke-7 pada tanggal 26 Desember 1933. Konferensi ini dihadiri oleh 15 negara Amerika Latin dan juga Amerika Serikat. Dalam konvensi inilah salah satu unsur esensial dari suatu entitas negara ditambahkan, yaitu kemampuan melakukan hubungan internasional.

² **Samidjo**, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung: Armico, h. 34.

³ Keempat unsur negara yaitu penghuni, wilayah, pemerintahan, dan kesanggupan berhubungan dengan negara lain merupakan unsur konstitutif negara, sedangkan pengakuan negara lain adalah merupakan unsur deklaratif. Negara dalam konsep ilmu politik telah terwujud apabila tiga unsur konstitutif yaitu penghuni, wilayah, dan pemerintahan telah terpenuhi sebagai satu kesatuan yang berdaulat. Ketiga unsur ini merupakan unsur konstitutif tradisional dari negara. Menurut **Wilson**, bahwa negara yang dipandang dari unsur konstitutif demikian disebut sebagai negara *in concreto*, yaitu sebagaimana bentuk negara itu terjelma dalam sejarah sebagai bentuk pengelompokan sosial (sebagai asosiasi manusia). Jadi bukan negara sebagai *idea*, terletak dari kenyataan sosialnya. **Wilson**, 1976, *The Elements of Modern Politics*, New York Mc Graw Hill, h. 60-61.

landasan fisiknya negara.⁴ Suatu bangsa nomaden (yang selalu hidup mengembara, berpindah-pindah tempat) tidak mungkin mempunyai negara, walaupun mereka mempunyai warga dan penguasa sendiri.

Mengingat betapa pentingnya unsur wilayah negara bagi kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara perubahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat bab baru yaitu Bab IXA, bab khusus tentang Wilayah Negara yang terdiri dari satu pasal, yaitu Pasal 25A, yaitu "*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.*"

Ketentuan Pasal 25A ini menegaskan kembali, bahwa adanya wilayah merupakan salah satu syarat berdirinya suatu negara. Dalam konstitusi negara-negara di dunia ini terdapat beragam cara dalam merumuskan wilayahnya. Ada yang menggunakan garis lintang dan garis bujur, ada yang menyebutkan negara bagiannya atau provinsinya, ada pula dengan cara menjelaskan kondisi kewilayahannya. Dalam hal ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut cara yang terakhir.

Adanya ketentuan ini dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk mengukuhkan kedaulatan wilayah NKRI. Hal ini penting dirumuskan agar ada penegasan secara konstitusional batas wilayah Indonesia di tengah potensi perubahan batas geografis suatu negara akibat gerakan separatisme, sengketa perbatasan antarnegara, atau pendudukan oleh negara asing.

Berkaitan dengan wilayah negara Indonesia, pada 13 Desember 1957 pemerintah Indonesia mengeluarkan Deklarasi Djuanda. Deklarasi itu menyatakan:

"Bahwa segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk dalam daratan Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian yang wajar dari wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan pedalaman atau perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan Negara Republik Indonesia. Penentuan batas laut 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik terluar pada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan undang-undang."

Sebelumnya, pengakuan masyarakat internasional mengenai batas laut teritorial hanya selebar 3 mil laut terhitung dari garis pantai pasang surut terendah.

Deklarasi Juanda menegaskan, bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah Nusantara. Laut bukan lagi sebagai pemisah, tetapi sebagai pemersatu bangsa Indonesia. Prinsip ini kemudian ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4/Prp/1960 tentang Perairan Indonesia.

Berdasarkan Deklarasi Juanda tersebut, Indonesia menganut konsep negara kepulauan yang berciri Nusantara (*archipelagic state*). Konsep itu kemudian diakui dalam Konvensi Hukum Laut PBB 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982) yang ditandatangani di Montego Bay, Jamaika, tahun 1982.

⁴ Samidjo, 1986, *Ilmu ...*, *Op. cit.*, h. 48.

Indonesia kemudian meratifikasi UNCLOS 1982 tersebut dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985. Sejak itu dunia internasional mengakui Indonesia sebagai negara kepulauan.

Berkat pandangan visioner Djuandalah bangsa Indonesia akhirnya memiliki tambahan wilayah seluas 2.000.000 km², termasuk sumber daya alam yang dikandungnya.

Pada saat membahas materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai wilayah negara ini, sebenarnya timbul keinginan untuk menggunakan penyebutan Benua Maritim Indonesia untuk pengenalan wilayah Indonesia seperti yang telah dideklarasikan oleh pemerintah pada tahun 1957. Hal itu tidaklah berlebihan mengingat ada klaim penyebutan Benua Antartika untuk Pulau Antartika yang berada di Kutub Selatan.⁵

Dengan adanya ketentuan mengenai wilayah negara tersebut, pada masa datang kemungkinan pemisahan suatu wilayah dari NKRI makin dipersulit. Demikian pula hal itu akan mendukung penegakan hukum di seluruh wilayah Tanah Air, dalam melakukan perundingan internasional yang berkaitan dengan batas wilayah negara Indonesia, serta pengakuan internasional terhadap kedaulatan wilayah negara Indonesia.

Kesadaran bangsa Indonesia sebagai bangsa yang besar dengan mengingat besarnya jumlah penduduk, sumber daya alam yang melimpah, serta luasnya wilayah pasti akan memberikan kepercayaan diri yang besar.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 25A ini, pada Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan perubahan penomoran pasal dari Pasal 25E (perubahan kedua) menjadi Pasal 25A untuk menyesuaikan penomoran pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bentuk pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur wilayah negara khususnya mengenai batas-batas wilayah dan hak-haknya antara lain adalah sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengeksploitasi UNCLOS 1982, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara,⁶ dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2010 tentang Batas Selat Singapura.

⁵ **Majelis Permusyawaratan RI**, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat MPR RI, h. 170.

⁶ Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara merupakan undang-undang pertama kali yang mengatur mengenai kedaulatan wilayah NKRI sejak Indonesia merdeka. Sebelumnya undang-undang yang mengatur tentang wilayah negara hanya berupa undang-undang yang bersifat sektoral misalnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 yang mengatur tentang perairan Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1983 yang hanya mengatur tentang Zona Ekonomi Eksklusif dan lain-lain. Undang-Undang Nomor 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2008 Nomor 177 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 4925.

B. PENETAPAN KEDAULATAN WILAYAH NEGARA

Wilayah negara merupakan daerah atau lingkungan yang menunjukkan batas suatu negara, di mana dalam wilayah tersebut negara dapat melaksanakan kekuasaannya, menjadi tempat berlindung bagi rakyat sekaligus sebagai tempat untuk mengorganisasi dan menyelenggarakan pemerintahannya. Wilayah suatu negara juga dimaknai sebagai tempat bagi rakyat sekaligus sebagai tempat bagi pemerintah untuk mengorganisasi dan menyelenggarakan pemerintahan. Luas atau sempitnya wilayah yang didiami tidak menjadi persoalan baik bagi penyelenggaraan kehidupan pemerintahan maupun domisili rakyatnya. Ada negara yang wilayahnya sangat luas, seperti Indonesia, akan tetapi ada juga negara yang wilayahnya hanya beberapa pulau-pulau kecil seperti Singapura.

Menurut **Samidjo**, luas wilayah negara ditentukan oleh perbatasan-perbatasannya dan di dalam batas-batas itu negara menjalankan yurisdiksi teritorial atas orang dan benda yang berada di dalam wilayah itu, kecuali beberapa golongan orang dan benda yang dibebaskan dari yurisdiksi, misalnya perwakilan diplomatik negara asing dengan harta benda mereka.⁷

1. Kedaulatan Wilayah Darat

Wilayah darat merupakan daerah di permukaan bumi beserta kandungan di bawahnya dalam batas wilayah negara. Penentuan batas-batas suatu wilayah daratan, baik yang mencakup dua negara atau lebih, pada umumnya berbentuk perjanjian atau traktat. Misalnya, traktat antara Belanda dan Inggris pada tanggal 20 Juli 1891 menentukan batas wilayah Hindia-Belanda di Pulau Kalimantan dan perjanjian antara Republik Indonesia dan Australia mengenai garis-garis batas tertentu dengan Papua Nugini yang ditandatangani pada tanggal 12 Februari 1973.

Pada prinsipnya terdapat banyak kesamaan antara perbatasan darat dengan perbatasan laut. Pada pertengahan abad ke-19, para kolonialis Eropa secara aktif melakukan delimitasi⁸ di berbagai negara di kawasan Asia dan Afrika. Dalam waktu bersamaan juga dilakukan hal yang sama di negara-negara Amerika Selatan. Gelombang delimitasi perbatasan darat tersebut dimulai pada era tahun 1940-an yang oleh Eckert (1979) disebut "*the enclosure of the oceans*" (pagar pantai). Kemudian era perbatasan maritim dimulai tahun 1947 yang ditandai oleh semaraknya negara-negara yang ada ketika itu melakukan klaim perairan dan pendalaman sejauh 200 mil.

⁷ Samidjo, 1986, *Ilmu ...*, *Op. cit.*, h. 48.

⁸ Cara-cara penentuan batas terluar suatu wilayah untuk tujuan tertentu. Motif dari setiap negara dalam melakukan delimitasi baik di darat maupun di laut adalah sama. Negara-negara tersebut pada umumnya ingin mengamankan setiap jengkal wilayahnya yang sangat bernilai bagi manusia dan materialnya tanpa adanya tentangan dari negara lain. Selain itu, penegasan perbatasan tersebut juga memiliki makna yang signifikan bagi penegasan batas kedaulatan negara dengan negara tetangganya, sehingga bisa mengurangi friksi, sengketa maupun konflik di kemudian hari. Misalnya untuk memberikan batas wilayah yang menjadi daerah jajahan mereka sehingga tidak terjadi pertentangan di antara para negara kolonial. Misalnya penentuan batas antara wilayah Kalimantan yang menjadi daerah jajahan Belanda dengan wilayah Kalimantan yang menjadi daerah jajahan Inggris.

Perbedaan antara perbatasan darat dan laut pada umumnya menyangkut persoalan teknis penentuannya. Perbatasan darat pada umumnya menggunakan garis tunggal sebagai penandanya. Sementara dalam perbatasan laut cukup berstruktur seperti garis pangkal, laut dalam, dan sebagainya. Sebenarnya mengenai perbatasan laut sudah terdapat rujukan normatifnya dalam UNCLOS 1982. Adapun perbedaan biasanya terjadi pada aspek teknisnya saja.⁹

Dalam rangka penentuan perbatasan laut, para ilmuwan membangun teori yang didasarkan pada Konvensi Hukum Laut Internasional 1982. Dalam konvensi hukum laut tersebut ditegaskan kerangka hukum dasar menyangkut garis pangkal, luas wilayah laut dan laut dalam. Namun untuk perbatasan darat, kontribusi besar disumbangkan oleh ahli geografi seperti **Ratzel** dari Jerman yang membangun fondasi teori "*Space Conception*". Dalam teori ini disebutkan bahwa suatu negara adalah tempat tinggal organisme yang tumbuh dan punah. Kawasan perbatasan (*the boundary and the adjacent area* yang disebut *border*) membentuk epidermis dari organisme ini yang menuntut proteksi dan membolehkan adanya pertukaran. Konsep dasar tersebut menegaskan bahwa eksistensi manusia dan material yang hidup di dalam suatu kawasan perbatasan menuntut adanya jaminan hukum untuk bisa berkembang maupun dikembangkan.¹⁰

Pada masa klasik, perolehan wilayah negara dilakukan melalui beberapa cara, antara lain: *Pertama*, **Occupatie**, yaitu cara memperoleh wilayah negara melalui pendudukan. Hal ini terjadi ketika suatu wilayah yang tidak bertuan dan belum dikuasai, kemudian diduduki dan dikuasai oleh suku, kelompok tertentu. Contoh, Liberia yang diduduki budak-budak Negro dimerdekakan pada tahun 1874.

Kedua, **Fusi**, yaitu peroleh wilayah melalui peleburan dua atau lebih negara. Hal ini terjadi ketika negara-negara kecil yang mendiami suatu wilayah mengadakan perjanjian untuk saling melebur menjadi negara baru. Contoh, terbentuknya negara federasi Kerajaan Jerman pada tahun 1871.

Ketiga, **Cessie**, yaitu penyerahan wilayah dari satu kedaulatan negara ke kedaulatan negara yang lain secara sukarela ataupun perjanjian sebagai akibat peperangan yang diselesaikan dengan sukses oleh negara penerima penyerahan negara tersebut. Contoh penyerahan suatu wilayah kepada negara lain berdasarkan suatu perjanjian tertentu adalah wilayah Sleeswijk diserahkan oleh Austria kepada Prusia (Jerman), karena ada perjanjian bahwa negara yang kalah perang harus memberikannegara yang dikuasainya kepada negara yang menang. Austira adalah salah satu negara yang kalah pada PD I.

Keempat, **Acresie**, yaitu suatu tindakan penambahan wilayah yang disebabkan oleh proses alamiah, misalnya terbentuknya sebuah pulau yang disebabkan endapan lumpur muara sungai, dan lain-lain. Contoh, wilayah yang terbentuk akibat penaikan

⁹ Saru Arifin, 2014, *Hukum Perbatasan Darat Antarnegara*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 4-5.

¹⁰ Konsep ini dalam istilah politik kenegaraan disebut dengan kedaulatan negara. Dalam konteks ini negara memiliki kewenangan utama untuk melakukan aktivitas di internal teritorialnya dalam pembangunan bangsa dan negaranya. Lihat *Ibid*.

lumpur sungai atau timbul dari dasar laut (delta). Kemudian wilayah tersebut dihuni oleh sekelompok orang sehingga terbentuk negara adalah wilayah negara Mesir yang terbentuk dari delta Sungai Nil.

*Kelima, **Anexatie*** adalah perolehan wilayah negara karena penaklukan (**pen-caplokan/penguasaan**). Hal ini terjadi jika suatu negara berdiri di suatu negara yang dikuasai (dicaplok) oleh bangsa lain tanpa reaksi berarti. Contoh, ketika pembentukan negara Israel pada tahun 1948, wilayahnya banyak mencaplok daerah Palestina, Suriah, Yordania, dan Mesir.

*Keenam, **Proclamation (Proklamasi)***, yaitu wilayah negara yang terjadi ketika penduduk pribumi dari suatu wilayah yang diduduki oleh bangsa lain mengadakan perjuangan (perlawanan) sehingga berhasil merebut wilayahnya kembali, dan menyatakan kemerdekaannya. Contoh: Negara Republik Indonesia yang merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 dari penjajahan Jepang dan Belanda.

*Ketujuh, **Innovation (Pembentukan Baru)***. Munculnya suatu negara baru di atas wilayah suatu Negara yang pecah karena suatu hal dan kemudian lenyap. Contoh: Negara Columbia yang pecah dan lenyap, kemudian di wilayah tersebut muncul Negara baru, yaitu Venezuela dan Columbia Baru.

*Kedelapan, **Separatisme (Pemisahan)***. Suatu negara yang memisahkan diri dari negara yang semula menguasainya, kemudian menyatakan kemerdekaannya. Contoh: pada tahun 1939, Belgia memisahkan diri dari Belanda dan menyatakan kemerdekaannya.

Pada perkembangan terakhir, batas terakhir perkembangan wilayah negara lebih ditentukan oleh proses-proses hukum internasional, yaitu: *self determination*, *asas uti possidetis*, dan perjanjian batas negara.¹¹ *Pertama, **Self determination***, adalah hak menentukan nasib sendiri, dapat pula diartikan dalam dua arti¹², yaitu (1) diartikan sebagai hak dari suatu bangsa dalam suatu negara untuk menentukan bentuk pemerintahannya sendiri. Hak demikian sesudah diakui dalam hukum internasional; dan (2) diartikan sebagai hak dari sekelompok orang atau bangsa untuk mendirikan sendiri suatu negara yang merdeka dan berdaulat.

*Kedua, **Asas Uti Possidetis Juris***¹³ adalah asas yang menyatakan bahwa wilayah dan kekayaan lainnya mengikuti pemilik asal pada akhir konflik antara negara baru dengan penguasa sebelumnya yang disajikan dalam suatu perjanjian.

Ketiga, perjanjian perbatasan. Batas-batas negara pada awalnya terjadi berda-

¹¹ Ketiga model ini telah diakui oleh masyarakat internasional sebagai suatu cara dalam penentuan wilayah bagi negara yang baru merdeka dari belenggu penjajah maupun yang baru berdiri melalui pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri (referendum). Misalnya Timor Timur yang melepaskan diri dari Indonesia dan Kosovo yang melepaskan diri dari Serbia pada 17 Februari 2008 melalui deklarasi sepihak yang dilakukan Parlemen Kosovo.

¹² D. Sidik Suraputra, 2006, *Hukum Internasional dan Berbagai Permasalahannya*, Kumpulan Karangan, Jakarta: Diadit Media, h. 191-192.

¹³ Asas *Uti Possidetis Juris* berasal dari bahasa Latin yang berarti "sebagai milik Anda (*as you proress*)". Terminologi ini secara historis berasal dari hukum Romawi, hal ini mengingat bahwa pada mulanya bangsa Romawi dikenal sebagai bangsa penakluk.

sarkan histories yuridis. Artinya, perbatasan tersebut ditetapkan oleh para penguasa wilayah-wilayah tersebut pada masa dahulu, baik secara tertulis maupun cara lainnya yang berlaku pada waktu itu, kemudian ketetapan tersebut dilanjutkan oleh pemerintahan atau pengusaha selanjutnya. Selain itu, terdapat perbatasan negara yang ditetapkan secara bersama-sama oleh suatu pemerintah yang ada, karena terdapat bagian-bagian perbatasan negara yang tidak jelas posisinya atau adanya perkembangan baru di daerah tersebut.

Mengenai teknis pembentukan wilayah perbatasan, **Stephen B. Jones** (1945) dalam bukunya *A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners*, merumuskan su teori terkait pembentukkan perbatasan darat ke dalam empat bagian, yaitu *allocation*, *delimitation*, *demarcation*, dan *administration*. Keempat proses tersebut berjalan secara berkesinambungan dan saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya.¹⁴

● Allocation

Allocation adalah kejelasan wilayah berdasarkan bukti-bukti historis dan yuridis, dalam konteks ini doktrin *uti possidetis* mempunyai kontribusi penting dalam penegasan alokasi wilayah negara. Dalam terminologi ini alokasi memiliki pengertian cakupan dari wilayah suatu negara, termasuk di mana wilayah yang berbatasan dengan negara tetangga. Perihal cakupan wilayah ini, dalam hukum internasional telah diatur tentang bagaimana suatu negara memperoleh dan kehilangan wilayahnya.

Wilayah yang tetap adalah wilayah yang didiami oleh penduduk atau rakyat dari negara itu. Agar wilayah dapat dikatakan tetap, maka harus ada batas-batasnya. Sebagaimana halnya penduduk, luas wilayah pun tidak diberikan pembatasan oleh hukum internasional. Tidak ada perbedaan antara Singapura yang mempunyai luas wilayah 278 km² dengan China yang mempunyai luas wilayah 9.596.961 km², sebab dalam konteks ini tidak terletak pada luas wilayah, melainkan lebih kepada eksistensinya sebagai negara berdaulat.

● Delimitation

Demarkasi adalah penegasan garis batas perbatasan melalui serangkaian diplomasi berdasarkan bukti-bukti sejarah dan yuridis pada masa lalu. Langkah ini dilakukan dalam rangka penentuan perbatasan wilayah setelah wilayah diketahui adalah mengidentifikasi area yang *overlapping* atau yang harus ditentukan batasnya dengan negara tetangga. Proses ini dilakukan melalui diplomasi perbatasan antarkedua negara yang berbatasan. Penetapan garis ini pun harus merujuk kepada prinsip *Uti Possidetis* dalam penentuan perbatasan darat, dan rezim hukum laut dalam penentuan perbatasan laut.

Ada dua kemungkinan terkait dengan diplomasi perbatasan antar negara. *Per-*

¹⁴ Saru Arifin, 2006, *Hukum Internasional ...*, *Op. cit.*, h. 77.

tama, jika negosiasi berhasil, maka para negara pihak akan menyepakati garis batas wilayah ataupun garis batas yurisdiksi di antara mereka. Kesepakatan tersebut akan dituangkan ke dalam suatu perjanjian (biasanya disebut sebagai *agreement* atau traktat). Biasanya dalam perjanjian tersebut berisikan koordinat batas atau deskripsi garis batas yang diperjanjikan serta dilampiri sebuah peta ilustrasi umum.¹⁵

Kedua, jika delimitasi batas antara kedua negara tidak dapat menemukan kesepakatan, maka negara yang berbatasan akan memilih cara untuk mencari penyelesaian melalui bantuan pihak ketiga¹⁶ sesuai dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam hukum internasional. Dalam praktik, pilihan yang paling banyak diambil adalah penyelesaian melalui Mahkamah Internasional dengan pertimbangan karena sifat putusannya yang tetap dan mengikat para pihak.

● Demarcation

Demarkasi adalah proses teknis dalam penentuan titik-titik patok perbatasan yang dilakukan melalui serangkaian kegiatan seperti survei dan pemetaan. Demarkasi dilakukan setelah dua proses sebelumnya telah secara jelas disepakati oleh kedua negara yang berbatasan. Jadi, demarkasi atau penegasan batas di lapangan merupakan tahapan selanjutnya setelah garis batas ditetapkan oleh pemerintah negara yang saling berbatasan. Dalam konteks ini, perbatasan sudah didefinisikan secara teknis melalui pemberian tanda dan patok perbatasan, baik perbatasan alamiah maupun buatan (artifisial). Hal ini sesuai dengan pengertian perbatasan itu sendiri. Patok-patok perbatasan tersebut dibuat dalam beberapa versi sesuai dengan jangkauan atau jarak antara patok perbatasan tersebut.

● Administration

Dalam rangka pengelolaan wilayah perbatasan yang baik menurut *theory of boundary making*, kegiatan administrasi atau manajemen pembangunan perbatasan dapat dilaksanakan secara *overlapping* dengan demarkasi. Hal didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam kenyataannya sering kali dilakukan secara segmentasi, dan kegiatan administrasi atau manajemen berjalan beriringan dengan pelaksanaan penegasan batas di lapangan, karena tahapan ini merupakan bagian tindak lanjut dari pemisahan hak dan kewajiban antarnegara akibat munculnya perbatasan wilayah.

2. Kedaulatan Wilayah Laut

Wilayah lautan merupakan perairan berupa samudra, laut, selat, danau, dan sungai dalam batas wilayah negara. Pada awalnya, ada dua konsepsi (pandangan) pokok mengenai wilayah lautan, yaitu *res nullius* dan *res communis*. Konsepsi **res**

¹⁵ Dalam sistem hukum Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, bahwa syarat berlakunya perjanjian batas daerah adalah perjanjian tersebut harus diratifikasi oleh pemerintah dengan persetujuan DPR.

¹⁶ Pihak ketiga dapat berupa arbitrase internasional, mahkamah internasional, dan/atau panel para ahli hukum internasional.

nullius adalah konsepsi yang menyatakan bahwa laut itu dapat diambil dan dimiliki oleh masing-masing negara. Konsepsi ini dikembangkan oleh John Sheldon (1584 - 1654) dari Inggris dalam buku *Mare Clausum* atau *The Right and Dominion of the Sea*. Adapun konsepsi **res communis** adalah konsepsi yang beranggapan bahwa laut itu adalah milik masyarakat dunia sehingga tidak dapat diambil atau dimiliki oleh masing-masing negara. Konsepsi ini kemudian dikembangkan oleh Hugo de Groot (Grotius) dari Belanda pada tahun 1608 dalam buku *Mare Liberum* (Laut Bebas). Karena konsepsi inilah, kemudian Grotius dianggap sebagai bapak hukum internasional.

Dewasa ini, masalah wilayah lautan telah memperoleh dasar hukum yaitu Konferensi Hukum Laut Internasional III tahun 1982 yang diselenggarakan oleh PBB atau *United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS)* di Jamaica. Konferensi PBB itu ditandatangani oleh 119 peserta dari 117 negara dan 2 organisasi kebangsaan di dunia tanggal 10 Desember 1982.

Menurut ketentuan UNCLOS, bahwa wilayah suatu negara disebut sebagai “*Land Territory and Internal Waters*”. Dalam wilayah negara tersebut berlaku kedaulatan mutlak (*complete and exclusive sovereignty*) dan tidak ada kewajiban internasional.¹⁷ *Land Territory and Internal Waters* tersebut termasuk wilayah perairan negara atau perairan teritorial (*territorial waters*), yaitu bagian wilayah negara yang berupa perairan, meliputi laut teritorial (*territorial sea*), perairan kepulauan (*archipelagic waters*), dan perairan pedalaman (*internal waters*).¹⁸

a. Laut Teritorial

Berkaitan dengan laut teritorial (*territorial sea*), beberapa penulis menggunakan istilah “*the maritime belt*” dan “*territorial water*”. Namun istilah umum yang digunakan dalam konvensi hukum laut adalah “*territorial sea*”. Laut teritorial adalah bagian laut atau jalur laut yang terletak pada sisi luar dari garis pangkal (*base line*) dan di sebelah luarnya dibatasi oleh garis atau batas luar (*outer limit*). Karena laut teritorial terletak pada sisi luar dari garis pangkal dan menyambung ke luar dari wilayah daratan, maka laut teritorial sangat memungkinkan berbatasan dengan zona laut negara lain yang saling berbatasan.

Konsepsi laut teritorial pertama kali dikembangkan oleh seorang ahli hukum Belanda bernama **Cornelis van Bijnkershoek** yang meletakkan dasar dari laut teritorial dengan mengemukakan bahwa kedaulatan negara pantai dapat diperluas ke arah laut.¹⁹ Mengenai lebar laut teritorial, **Cornelis van Bijnkershoek** menge-

¹⁷ Yang dimaksud kewajiban internasional adalah bahwa suatu negara mempunyai kewajiban terhadap negara-negara lain, kewajiban itu antara lain adalah memberikan kebebasan kapal-kapal asing melintasi perairan kepulauan dan laut teritorial.

¹⁸ **Atje Misbach Muhjiddin**, 1993, *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal Asing*, Bandung: Alumni, h. 11.

¹⁹ Menurut **Cornelis van Bijnkershoek**, bahwa kedaulatan suatu negara pantai menyambung ke luar dari wilayah daratan ke wilayah laut, wilayah laut yang bersambungan dengan wilayah daratan itu disebut laut teritorial. Lihat **Chairil Anwar**, 1989, *Horizon Baru Hukum Laut Internasional Konvensi Hukum*

mukakan bahwa lebar laut teritorial diukur dari sejauh jangkauan tembakan meriam, yang mana rerata jangkauan tembakan meriam adalah sekitar 3 mil. Lebar laut 3 mil ini kemudian diterapkan oleh beberapa negara seperti Inggris, Amerika Serikat, serta negara Eropa lainnya. Meski demikian, terdapat juga negara lain yang mengklaim laut teritorialnya lebih dari 3 mil, seperti Spanyol dan Portugal. Keadaan tersebut terjadi sampai kemudian diadakan Konferensi Den Haag tahun 1930. Namun konferensi tersebut tidak berhasil mencapai sepakat tentang lebar laut teritorial.

Meskipun Konferensi Hukum Laut pertama tahun 1958 dan kedua pada tahun 1960 dan menghasilkan empat konvensi, tetapi konferensi tersebut tidak berhasil menyepakati lebar laut teritorial. Ketentuan tentang laut teritorial tercapai setelah diadakan konferensi hukum laut ketiga pada tahun 1982 yang menghasilkan Konvensi Hukum Laut 1982 secara lengkap. Konvensi tersebut dikenal dengan sebutan *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)* yang pada Pasal 3 ditentukan, bahwa “Setiap negara mempunyai kedaulatan atas laut teritorial yang jaraknya sampai 12 mil laut, diukur dari garis lurus yang ditarik dari pantai.”

b. Perairan Kepulauan

Perairan kepulauan (*archipelagic waters*) adalah zona laut yang istimewa, karena tidak semua negara punya, perairan kepulauan hanya dapat diklaim oleh negara yang dikategorikan sebagai negara kepulauan seperti yang diatur dalam UNCLOS. Perairan kepulauan adalah perairan yang berada di dalam garis pangkal kepulauan (*archipelagic baseline*) tanpa memperhatikan kedalaman dan jaraknya dari garis pantai. Perairan kepulauan mulai dikenal setelah diakuinya konsepsi negara kepulauan (*archipelagic state*) dalam UNCLOS.



GAMBAR 14.1. KEDUDUKAN PERAIRAN KEPULAUAN

Kedaulatan negara atas perairan kepulauan tidak hanya bersifat horizontal, melainkan juga bersifat vertikal, yaitu mencakup ruang udara di atas perairan, ruang airnya, dan dasar laut serta tanah di bawahnya beserta kekayaan alam yang terdapat

di dalamnya.²⁰ Meskipun perairan kepulauan terdapat dalam garis pangkal, perairan kepulauan berbeda dengan perairan pedalaman, karena pada perairan kepulauan terdapat hak lintas damai²¹ kapal-kapal asing dan adanya keharusan memperhatikan kepentingan dari negara-negara tetangga yang berbatasan, serta adanya hak lintas penerbangan pesawat udara asing melalui rute udara di atas perairan kepulauan tersebut.

c. Perairan Pedalaman

Perairan pedalaman merupakan perairan yang berada di sisi dalam garis pangkal yang diukur ke arah daratan. Perairan pedalaman terjadi sebagai akibat dari penarikan garis pangkal lurus dari ujung ke ujung. Dengan penerapan garis pangkal lurus ini pada pantai yang berliku-liku atau pada pantai yang di depannya terdapat pulau atau gugusan pulau, maka akan mengakibatkan adanya bagian perairan atau laut yang terletak di sebelah dalam dari garis pangkal lurus tersebut. Perairan inilah yang disebut dengan perairan pedalaman. Namun apabila ada pantai yang garis pangkalnya hanya diterapkan garis pangkal normal, maka tidak akan terdapat laut pedalaman. Yang ada hanyalah perairan darat, yaitu bagian perairan yang terletak di sebelah dalam garis pangkal normal.²²

Sebagaimana halnya dengan laut teritorial, perairan pedalaman merupakan juga bagian dari wilayah negara. Pada perairan pedalaman juga diakui hak lintas damai bagi kapal-kapal asing,²³ hal ini dilatarbelakangi oleh historis lahirnya perairan pedalaman. Sebelum dikenal garis pangkal lurus, hanya dikenal garis pangkal normal. Negara yang semula menerapkan garis pangkal normal tidak mengenal perairan pedalaman. Melalui penerapan pangkal lurus tersebut, bagian laut yang semula merupakan laut teritorial maupun laut lepas berubah status yuridisnya menjadi perairan yang terletak di sebelah dalam dari garis pangkal lurus itu. Perairan inilah yang disebut dengan perairan pedalaman.²⁴

d. Penetapan Zona untuk Melakukan Eksplorasi

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Garis pantainya se-

²⁰ **Indien Winarwati**, 2006, *Konsep Negara Kepulauan Perspektif Hukum Laut dan Penetapan Garis Batas Negara*, Malang: Setara Press, h. 45.

²¹ Lintas adalah damai sepanjang tidak merugikan bagi kedamaian, ketertiban, atau keamanan negara pantai. Lintas tersebut harus dilakukan sesuai dengan ketentuan Konvensi Hukum Laut dan peraturan hukum internasional lainnya. Lihat Pasal 19 UNCLOS 1982.

²² **I Wayan Parthuana**, 1990, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Mandar Maju, h. 139.

²³ Perbedaan dengan laut teritorial adalah bahwa lalu lintas laut damai bagi kapal asing diperaikan pedalaman ini merupakan kelonggaran yang diberikan oleh suatu negara yang berdaulat atasnya, sedangkan pada laut teritorial lalu lintas damai bagi kapal asing merupakan hak yang diakui oleh hukum internasional. Dengan demikian, pada laut pedalaman suatu negara yang berdaulat atasnya dapat mencabut kembali kelonggaran yang diberikan jika dianggap perlu.

²⁴ **Simela Victor Muhammad**, "Batas Wilayah Negara dalam Perspektif Hukum Internasional", tulisan dalam **Tim Editor**, 2004, *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia*, Jakarta: Tiga Putra Utama, h. 26-27.

kitar 81.000 km. Wilayah lautnya meliputi 5,8 juta km² atau sekitar 70% dari luas total wilayah Indonesia. Luas wilayah laut Indonesia terdiri atas 3,1 juta km² luas laut kedaulatan dan 2,7 juta km² wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI).

Wilayah laut Indonesia mengalami perkembangan yang cukup panjang. Wilayah laut Indonesia pertama kali ditentukan dengan *Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie* (TZMKO) tahun 1939. Berdasarkan konsepsi TZMKO tahun 1939, lebar laut wilayah perairan Indonesia hanya meliputi jalur-jalur laut yang mengelilingi setiap pulau atau bagian pulau Indonesia. Lebar laut hanya 3 mil laut. Artinya, antar-pulau di Indonesia terdapat laut internasional yang memisahkan satu pulau dengan pulau lainnya. Hal ini dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

Pada tanggal 13 Desember 1957 pemerintah Indonesia mengumumkan *Deklarasi Djoeanda*. Pemerintah mengumumkan bahwa lebar laut Indonesia adalah 12 mil. Selanjutnya, dengan Undang-Undang Nomor 4/Prp Tahun 1960 tentang Wilayah Perairan Indonesia ditetapkan tentang laut wilayah Indonesia selebar 12 mil laut dari garis pangkal lurus. Perairan Indonesia dikelilingi oleh garis pangkal yang menghubungkan titik-titik terluar dari pulau terluar Indonesia.

Pada tahun 1982, Konvensi Hukum Laut PBB memberikan dasar hukum bagi negara-negara kepulauan untuk menentukan batasan lautan sampai zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen. Dengan dasar ini suatu negara memiliki wewenang untuk mengeksploitasi sumber daya alam yang ada di zona tersebut. Berbagai sumber daya alam seperti perikanan, gas bumi, minyak bumi, dan bahan tambang lainnya dapat dimanfaatkan oleh negara yang bersangkutan. Berikut ini adalah gambar pembagian wilayah laut menurut Konvensi Hukum Laut PBB.

● Zona Laut Teritorial

Zona laut teritorial adalah jalur laut yang berjarak 12 mil laut dari garis dasar ke laut lepas. *Garis dasar* adalah garis khayal yang menghubungkan titik-titik dari ujung-ujung pulau. Suatu negara mempunyai kedaulatan sepenuhnya sampai batas laut teritorial. Akan tetapi, negara tersebut harus menyediakan jalur pelayaran lintas damai baik di atas maupun di bawah permukaan laut. Batas teritorial Indonesia telah diumumkan sejak Deklarasi Djoeanda pada tanggal 13 Desember 1957.

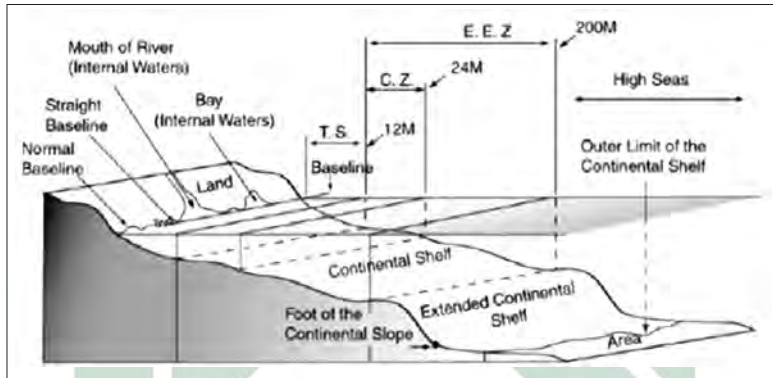
● Zona Landas Kontinen

Landas kontinen (benua) adalah dasar laut yang merupakan lanjutan dari suatu benua. Landas kontinen memiliki kedalaman kurang dari 150 meter. Landas kontinen diukur dari garis dasar, yaitu paling jauh 200 mil laut. Dalam wilayah ini negara pantai boleh mengadakan eksplorasi dan eksploitasi, dengan kewajiban membagi keuntungan dengan masyarakat internasional.

Penentuan landas kontinen Indonesia dilakukan dengan melakukan perjanjian dengan negara-negara tetangga. Pada tahun 1973 pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia.

Indonesia terletak di antara dua landas kontinen, yaitu Benua Asia dan Australia.

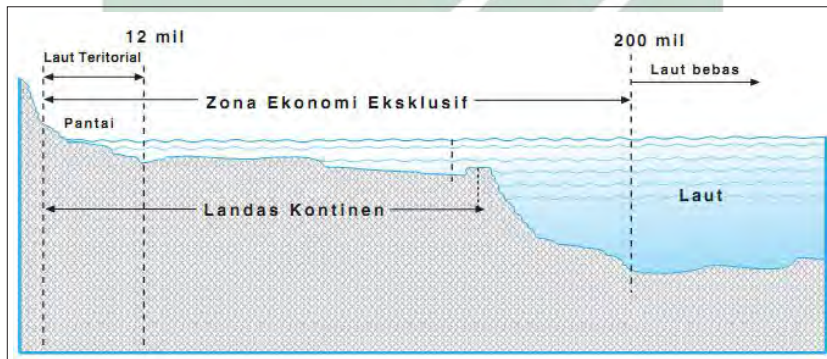
Pada zona ini suatu negara mempunyai kewenangan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang ada di dalamnya. Negara tersebut juga harus menyediakan jalur pelayaran yang menjamin keselamatan dan keamanannya.



GAMBAR 14.2. BATAS LANDAS KONTINEN

● Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE)

Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) adalah wilayah laut dari suatu negara pantai yang batasnya 200 mil laut diukur dari pantai (garis dasar) ke arah laut terbuka. Di dalam wilayah ini, negara pantai yang bersangkutan berhak menggali kekayaan alam lautan serta melakukan kegiatan ekonomi tertentu. Negara lain bebas berlayar atau terbang di atas wilayah itu, serta bebas pula memasang kabel dan pipa di bawah lautan itu. Negara pantai yang bersangkutan berhak menangkap nelayan asing yang kedatangan menangkap ikan dalam ZEE-nya.



GAMBAR 14.3 BATAS ZONA EKONOMI EKSKLUSIF

Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) diumumkan pada tanggal 21 Maret 1980. Di zona ini negara Indonesia memiliki hak untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan sumber daya alam yang ada. Eksplorasi adalah

penyelidikan tentang sumber daya alam yang ada di suatu daerah.

Eksplorasi adalah pengusahaan atau mendayagunakan sumber daya alam yang ada di suatu daerah. Konservasi adalah upaya pemeliharaan atau perlindungan sumber daya alam supaya tidak mengalami kerusakan. Di zona ini kebebasan pelayaran dan pemasangan kabel atau pipa di bawah permukaan laut tetap diakui sesuai prinsip hukum laut internasional.

Praktik-praktik kenegaraan pada masa lalu memperlihatkan adanya kecenderungan pemilikan wilayah laut oleh negara-negara tertentu, walaupun pemilikan tersebut harus memperhatikan kepentingan masyarakat dunia dalam bentuk kebebasan pelayaran. Pada tahun berikutnya, semua negara sepakat bahwa mereka dapat memiliki laut sepanjang pantainya, tetapi laut lepas harus bebas bagi semua orang. Perkembangan lebih lanjut tuntutan terhadap lebar laut negara-negara pantai tidak sama karena tiap negara mempunyai tujuan dan kepentingan yang berbeda-beda.

Menurut konsepsi umum yang secara berlaku demi menjamin keselamatan negara setiap negara berhak menganggap bagian laut tertentu yang berbatasan dengan daratan sebagai bagian wilayah laut teritorialnya. Dalam laut teritorial dapat diberlakukan semua ketentuan negara yang bersangkutan.

Pada awal penentuan lebar wilayah laut teritorial, masih terjadi silang pendapat. Misalnya Australia dan Kanada menetapkan lebar laut 3 mil, sedangkan El Salvador menetapkan 200 mil. Demikian juga Indonesia berdasarkan *Territoriale ZEE en Maritime Kringen Ordonantie* (TZMKO) sebagaimana diatur dalam *Staatblaad 1939* No. 442. Di dalam Pasal 1 ayat (1) TZMKO dinyatakan, "*Lebar wilayah laut wilayah Indonesia adalah 3 mil laut, diukur dari garis terendah di tiap pulau di Indonesia.*"²⁵

Ketentuan ordonanti ini sangat merugikan Indonesia sebagai Negara Kesatuan dengan karakteristik kepulauan, karena di dalam wilayah Indonesia terdapat kantong-kantong laut bebas akibat cara pengukuran lebar laut teritorial yang menyebabkan pulau-pulau mempunyai laut wilayah sendiri-sendiri.²⁶

3. Batas Wilayah Udara

Negara berdaulat adalah negara yang mempunyai kekuasaan tertinggi dan bebas dari kekuasaan negara lain bebas dalam arti yang seluas-luasnya baik ke dalam maupun ke luar, namun demikian tetap harus memperhatikan hukum internasional serta sopan santun dalam pergaulan internasional lainnya. Sampai saat ini belum ada konvensi internasional yang secara khusus mengatur wilayah suatu negara yang meliputi darat, laut, maupun udara.²⁷

Kedaulatan suatu negara di ruang udara di atas wilayah teritorialnya bersifat

²⁵ Boer Mauna, 2003, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsinya dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumni, h. 338.

²⁶ Johanis Leatemia, 2011, "Pengaturan Hukum Daerah Kepulauan", artikel dalam *Mimbar Hukum* Vol. 23, No. 3, Oktober 2011, h. 629.

²⁷ Martono dan Ahmad Sudiro, 2012, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*. Jakarta: Rajawali Press, h. 54.

utuh dan penuh. Ketentuan ini merupakan salah satu tiang pokok hukum internasional yang mengatur ruang udara. Sifat kedaulatan yang penuh dari negara di ruang udara nasionalnya tersebut berbeda dengan sifat kedaulatan negara di wilayah lautnya. Karena sifat demikian menurut **May Rudi**, ruang udara nasional tidak dikenal hak lintas untuk pihak asing seperti yang terdapat dalam laut teritorial suatu negara.²⁸

Para ahli hukum menggali hukum-hukum lama yang pernah berlaku yang berhubungan dengan ruang udara dan akhirnya diketemukannya suatu *maxim* (ketentuan lama) yang berlaku pada zaman Romawi yang menyebutkan, “*Cujus Est Solum Ejus Usque Ad Coelum Et Ad Infinitum*” yang dapat diartikan barang siapa memiliki sebidang tanah, maka juga memiliki pula apa yang ada di atasnya dan juga yang ada di bawahnya serta tidak terbatas. **Maxim** tersebut menimbulkan suatu perbedaan pendapat yang hangat di antara para ahli hukum.²⁹ *Pertama*, konsepsi **Paul Fauchille** (1858-1926) dengan teorinya *Air Freedom Theory* menyebutkan bahwa ruang udara itu bebas, dan oleh karena itu tidak dapat dimiliki oleh negara bawah. Teori Paul Fauchille tersebut didasari oleh karena: (1) sifat udara adalah bebas, dan (2) udara adalah warisan seluruh umat manusia.

Kedua, konsepsi **West Lake** dengan teorinya *Air Sovereignty Theory* menyebutkan, bahwa ruang udara itu tertutup yang berarti dapat dimiliki oleh setiap negara bawah.

Untuk menyelesaikan masalah kedaulatan wilayah udara tersebut, maka pada tahun 1910 diadakan konferensi internasional (*The International Conference on Air Navigation*) di kota Paris (Perancis) yang hanya dihadiri oleh tiga negara yaitu negara Inggris, Jerman, dan Perancis. Delegasi negara Inggris mengusulkan bahwa negara memiliki kedaulatan penuh terhadap ruang udara yang ada di atasnya, delegasi negara Jerman mengusulkan bahwa negara memiliki kedaulatan penuh terhadap ruang udara yang dapat dikuasainya, sedangkan delegasi negara Perancis mengusulkan bahwa ruang udara adalah bebas dengan memperhatikan akan kepentingan keamanan negara, penduduk dan harta benda.

The International Conference on Air Navigation) mengalami kegagalan, karena tidak adanya keseragaman pendapat di antara negara yang hadir. Setelah berakhirnya Perang Dunia I, menimbulkan banyaknya negara-negara merasakan bahwa ruang udara yang ada di atas negaranya harus bersifat tertutup, karena dengan adanya pengalaman bahwa ruang udara dapat digunakan sebagai pintu masuk pesawat militer dengan mudah untuk menyerang.

Pada tahun 1919 kembali diadakan konferensi internasional di kota Paris (Perancis) yang dihadiri oleh 31 negara yang hadir dan menghasilkan suatu konvensi, yaitu *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation* 1919 atau yang lebih di-

²⁸ **May Rudi**, 2006, *Hukum Internasional*, Bandung: PT Refika Aditama, h. 32.

²⁹ Evert Max Tentua, “Menetapkan Batas Kedaulatan Wilayah Udara” dalam max-tentua.blogspot.com/2011/06/menetapkan-batas-kedaulatan-wilayah.html +&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id, diakses 27 Desember 2016.

kenal dengan Konvensi Paris 1919. Pada Pasal 1 Konvensi Paris 1919 disebutkan bahwa setiap negara anggota mengakui hak kedaulatan lengkap dan eksklusif di ruang udara di atas wilayahnya baik di darat, laut wilayah, maupun di negara kolonialnya.

Konvensi ini mengalami kegagalan juga, karena belum mencapai jumlah ratifikasi seperti yang ditentukan, dan ini juga dikarenakan hanya negara-negara anggota Konvensi Paris 1919 yang diakui wilayah di ruang udara, sedangkan bagi negara-negara yang bukan anggota konvensi ini tidak diakui memiliki wilayah di ruang udara. Untuk mengisi kekosongan hukum yang mengatur mengenai kedaulatan negara di ruang udara, maka pada tahun 1929 *American Communication Beaureau* mengadakan pertemuan dan menghasilkan suatu kesepakatan bahwa mengakui setiap negara memiliki wilayah di ruang udara yang ada di atasnya.³⁰

Pada tahun 1944 diadakan konferensi internasional di kota Chicago (Amerika Serikat) yang dihadiri oleh tidak kurang dari 50 negara. Konferensi ini menghasilkan Konvensi Chicago 1944. Pada Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 menyebutkan bahwa setiap negara memiliki kedaulatan lengkap dan eksklusif di ruang udara yang ada di atas wilayahnya. Dengan demikian, Konvensi Chicago 1944 mengakui setiap negara di dunia, baik itu negara anggota maupun tidak tetap memiliki kedaulatan di ruang udara yang ada di atas wilayahnya.

Meskipun Konvensi Chicago telah menghasilkan kesepakatan bulat tentang kedaulatan suatu negara atas ruang udara yang ada di atas wilayahnya, tetapi dalam konvensi tersebut tidak ada satupun pasal yang mengatur mengenai batas wilayah udara yang dapat dimiliki oleh suatu negara bawah baik secara horizontal maupun secara vertikal. Untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, hukum internasional memberikan kepada para sarjana terkemuka untuk menggali dan mencari konsep-konsep hukum yang dapat digunakan sebagai landasan hukum.³¹

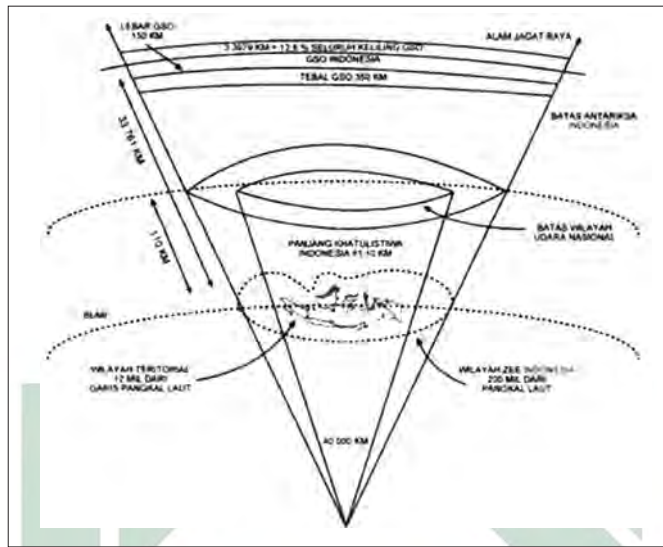
● Batas Kedaulatan Wilayah Udara Secara Horizontal

Seperti telah diketahui, bahwa batas wilayah darat suatu negara adalah berdasarkan perjanjian dengan negara-negara tetangga, dan dengan demikian setiap negara memiliki batas kedaulatan di wilayah udara secara horizontal adalah sama dengan seluas wilayah darat negaranya, sedangkan negara yang berpantai batas wilayah negara akan bertambah yaitu dengan adanya ketentuan hukum yang diatur di dalam *Article 3 United Nations Convention on the Law of the Sea* (1982) yang menyebutkan setiap negara pantai dapat menetapkan lebar laut wilayahnya sampai maksimum 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal (*base line*).

Pengukuran batas wilayah udara secara horizontal dilakukan dengan cara luas daratan yang berdasarkan perjanjian perbatasan dengan negara tetangga dan ditam-

³⁰ Dengan adanya kesepakatan ini menyebabkan semua negara di dunia merasa memiliki kedaulatan di ruang udara, dan menjadikan ajaran **Paul Fauchille** dan **Westlake** sepenuhnya tidak dapat dipertahankan, karena setiap negara memiliki kedaulatan mutlak di ruang udara dengan memberikan kebebasan penerbangan.

³¹ **Evert Max Tentua**, *Loc.cit.*



GAMBAR 14.4. BATAS WILAYAH UDARA SECARA HORIZONTAL

bah dengan Pasal 3 Konvensi Hukum Laut 1982. Begitu pula dalam hal apabila laut wilayah yang berdampingan atau berhadapan dengan milik negara tetangga yang kurang dari 2 x 12 mil laut, maka penyelesaian masalah batas wilayah udara secara horizontal adalah melalui perjanjian antarnegara tetangga seperti halnya dalam hukum laut internasional. Tetapi ada beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Kanada mengajukan secara sepihak untuk menetapkan jalur tambahan (*contiguous zone*) di ruang udara yang dikenal dengan istilah A.D.I.Z. (*Air Defence Identification Zone*) yaitu setiap pesawat udara yang terbang menuju negara Amerika Serikat atau Kanada dalam jarak 200 mil harus menyebutkan jati diri pesawat udara. Hal ini dilakukan untuk keamanan negara dari bahaya yang datang melalui ruang udara.

● Batas Kedaulatan Wilayah Udara Secara Vertikal

Penentuan batas kedaulatan di wilayah udara secara vertikal masih tetap menjadi permasalahan hingga saat ini, karena perjanjian internasional, kebiasaan internasional, prinsip-prinsip hukum umum dan yurisprudensi internasional yang mengatur tentang batas kedaulatan wilayah udara secara vertikal belum ada. Sebagai acuan mengenai penetapan batas wilayah udara, maka beberapa sarjana terkemuka khususnya ahli hukum udara berusaha untuk membuat beberapa konsep (teori, ajaran, atau pendapat) yang mungkin dapat digunakan sebagai landasan pembuatan peraturan tentang batas ketinggian kedaulatan negara di ruang udara, misalnya konsep dari:

- Beaumont dan Shawcross** yang menyebutkan bahwa batas ketinggian kedaulatan negara di ruang udara adalah tidak terbatas.
- Cooper** yang menyebutkan bahwa batas ketinggian kedaulatan negara di ruang udara adalah setinggi negara itu dapat menguasainya. Pendapat Cooper terkenal

dengan nama ***Cooper's Control Theory***.

- c) **van Holendorff** yang menyebutkan bahwa batas ketinggian kedaulatan negara di ruang udara adalah setinggi 1000 meter yang ditarik dari permukaan bumi yang tertinggi.
- d) **Lee** yang menyebutkan bahwa batas ketinggian kedaulatan negara di ruang udara adalah sama dengan jarak tembakan meriam (*canon theory*).
- e) **Von Bar** yang menyebutkan bahwa batas ketinggian kedaulatan negara di ruang udara adalah 60 meter dari permukaan bumi.
- f) **Henrich's** yang menyatakan bahwa negara dapat berdaulat di ruang atmosfer selama masih terdapat gas atau partikel-partikel udara atau pada ketinggian 196 mil. Di luar atmosfer, negara sudah tidak lagi mempunyai kedaulatan.
- g) **Priyatna Abdurrasyid** yang menyebutkan bahwa batas ketinggian kedaulatan negara di ruang udara adalah setinggi sebuah pesawat udara konvensional sudah tidak dapat lagi melayang.

Pendapat **Priyatna Abdurrasyid** ini pernah ditentang dengan adanya Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa, "*TNI-AU selaku penegak kedaulatan negara di udara mempertahankan wilayah dirgantara nasional*" Kata dirgantara berarti mencakup ruang udara dan antariksa (ruang angkasa) termasuk *Geo Stationer Orbit* (GSO).

Dengan demikian pada waktu itu negara Indonesia tidak menganut pendapat **Priyatna Abdurrasyid** tetapi menganut pendapat Beaumont dan Showcross. Dengan tidak adanya ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mengatur tentang batas ketinggian wilayah udara yang dapat dimiliki oleh negara bawah, maka banyak negara di dunia melakukan secara sepihak menetapkan batas ketinggian wilayah udara nasionalnya seperti yang dilakukan oleh negara-negara berikut:

- a. Amerika Serikat melalui Space Command menetapkan batas vertikal udara adalah 100 kilometer.
- b. Negara Australia di dalam Australian Space Treaty Act 1998 menetapkan batas ketinggian wilayah udaranya adalah 100 kilometer yang diukur dari permukaan laut.
- c. Negara Korea Selatan mengusulkan dalam sidang UNCOPUOS 2003 bahwa batas ketinggian wilayah udara adalah antara 100 hingga 110 kilometer.
- d. Negara Rusia mengusulkan dalam sidang UNCOPUOS 1992 batas ketinggian wilayah udara adalah antara 100 hingga 120 kilometer.

Ketentuan-ketentuan tentang navigasi udara sangat berbeda dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur pelayaran maritim. Dalam ketentuan maritim terdapat prinsip hak lalu lintas damai di perairan nasional suatu negara, tetapi dalam ketentuan navigasi udara tidak ada norma hukum yang memperbolehkan secara bebas lintas terbang di atas wilayah negara. Sehingga jika hal itu terjadi dianggap pelanggaran terhadap kedaulatan teritorial negara yang berada dibawahnya. Dalam hal ini, negara

yang berdaulat atas udara di atasnya dapat menyergap dan memaksa penerbangan tersebut untuk mendarat. Jika pesawat yang melintas adalah pesawat sipil maka tindakan yang diambil harus bersifat bijaksana dan tidak membahayakan nyawa para penumpang.³²

4. Daerah Ekstrateritorial

Daerah ekstrateritorial adalah tempat yang menurut kebiasaan Internasional diakui sebagai daerah kekuasaan suatu negara meskipun tempat itu sangat nyata berada di wilayah negara lain. Daerah ekstrateritorial diartikan juga sebagai daerah atau wilayah kekuasaan hukum suatu negara yang berada dalam wilayah kekuasaan hukum negara lain. Berdasarkan hukum internasional yang mengacu pada hasil *Reglemen* dalam Kongres Wina tahun 1815 dan Kongres Aachen tahun 1818, pada perwakilan diplomatik setiap negara terdapat daerah **ekstrateritorial**.

Di daerah ekstrateritorial berlaku larangan bagi alat negara, seperti polisi dan pejabat kehakiman, untuk masuk tanpa izin resmi pihak kedutaan. Daerah itu juga bebas dari pengawasan dan sensor terhadap setiap kegiatan yang ada dan selama di dalam wilayah perwakilan tersebut. Daerah ekstrateritorial dapat juga diberlakukan pada kapal-kapal laut yang berlayar di laut terbuka di bawah bendera suatu negara tertentu.

C. PENETAPAN BATAS MATRA KEDAULATAN WILAYAH NKRI

Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau yang membentang dari Sabang sampai Merauke. Rangkaian pulau-pulau yang membentang dari barat hingga ke timur yang disatukan oleh sabuk maritim, merupakan penegasan eksistensi dari Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia.

Menyadari betapa penting arti negara kepulauan, maka Pasal 25A UUD NRI 1945 menegaskan, "*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang*".

Berdasarkan ketentuan Pasal 25A UUD NRI 1945 tersebut, ada dua pokok berkaitan dengan kedaulatan wilayah NKRI: *Pertama*, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara Kepulauan yang berciri Nusantara. *Kedua*, Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki batas-batas wilayah dengan hak-hak di atasnya yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Adapun menurut **Jimly Asshiddiqie**, ketentuan Pasal 2A UUD NRI 1945 tersebut menampakkan tiga hal, *Pertama*, mene-

³² Ketentuan ini mengakomodasi dua kepentingan sekaligus: *Pertama*, mengakomodasi kedaulatan teritorial negara yang ada di bawahnya, dan *Kedua*, mengakomodasi konsiderasi kemanusiaan yang mendasar dan yang harus berlaku bagi semua orang. Perlu diingatkan dan ditegaskan oleh protokol Montreal 1983 yang memuat amendemen terhadap Pasal 3 Konvensi Chicago dan diterima tanggal 10 Mei 1984, sebagai akibat dari peristiwa penembakan Boeing 747 Korean Airlines 1 September 1983. Lihat **Boer Mauna**, *Op. cit.*, h. 431-432



GAMBAR 14.5. PETA INDONESIA

gaskan bahwa negara Indonesia memiliki wilayah hukumnya sendiri sebagai sebuah negara merdeka dan berdaulat. *Kedua*, pasal tersebut juga menegaskan bahwa wilayah hukum negara Indonesia itu, batas-batas dan hak-hak yang terdapat di dalamnya diatur dengan undang-undang. Artinya, pemerintah dan siapa pun juga tidak berhak menambah atau mengurangi wilayah negara itu tanpa persetujuan rakyat yang dituangkan dalam undang-undang. *Ketiga*, penetapan batas-batas wilayah beserta hak-haknya itu dalam undang-undang juga tidak boleh dipahami bersifat sepihak tanpa mengindahkan norma-norma yang berlaku di dunia internasional.³³

Meskipun dalam naskah UUD NRI 1945 tidak tertuang secara terperinci masalah wilayah negara, namun berdasarkan fakta alamiah dan diperkuat oleh kenyataan sejarah, Indonesia memiliki tata gambaran wilayah sebagai satu gugusan kepulauan Nusantara.

Kejelasan tentang masalah wilayah negara selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Pasal 1 angka 1 menetapkan, bahwa “*Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang selanjutnya disebut dengan wilayah negara adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya.*”

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Suatu Negara Kepulauan yang Berciri Nusantara

Apa sebenarnya makna dari NKRI adalah suatu negara kepulauan yang berciri Nusantara tersebut? Pengertian “negara kepulauan” bisa dilihat dalam kehidupan sehari-hari dan literatur kuno, di mana kata “**Nusantara**” sebagai nama lain dari

³³ Jimly Asshiddiqie, 2002a, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, h. 47.

Indonesia berasal dari kata “**nusa**” yang berarti kumpulan (gugusan) pulau, dan “*antara*” yang diartikan suatu tempat yang terletak atau diapit oleh tempat lain. Berdasarkan pengertian tersebut, maka pengertian “Nusantara” sudah menunjuk konsep negara kepulauan (*Archipetic State*). Untuk selanjutnya istilah Nusantara, ini digunakan untuk menggambarkan kesatuan wilayah perairan dan gugusan pulau-pulau yang terletak di antara Samudra Pasifik dan Samudra Indonesia, serta di antara Benua Asia Benua Australia.³⁴

Konsepsi negara kepulauan diterima oleh masyarakat internasional dan dimasukkan ke dalam UNCLOS III 1982, terutama pada Pasal 46. Dalam pasal tersebut, disebutkan bahwa, “*Negara Kepulauan berarti suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain.*” Adapun pengertian *kepulauan* disebutkan sebagai, “*kepulauan berarti suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau, perairan di antaranya dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lainnya demikian eratny sehingga pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya itu merupakan suatu kesatuan geografi, ekonomi dan politik yang hakiki, atau yang secara historis dianggap sebagai demikian.*” Dan dalam sejarah hukum laut Indonesia sudah dijelaskan dalam Deklarasi Djuanda 1957, yaitu pernyataan wilayah perairan Indonesia:

“Segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan negara RI dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan RI, dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada negara RI.”

Adapun dalam Pasal 1 ayat (1) **Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996** Tentang **Perairan Indonesia** disebutkan bahwa, “**Negara Kepulauan** adalah negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain.” Sementara itu, dimasukkannya poin-poin negara kepulauan dalam Bab IV Konvensi Hukum Laut 1982 yang berisi 9 pasal, yang berisi antara lain: *Ketentuan-ketentuan tentang negara-negara kepulauan, garis-garis pangkal lurus kepulauan, status hukum dari perairan kepulauan, penetapan perairan pedalaman, dalam perairan kepulauan, hak lintas damai melalui perairan kepulauan, hak lintas alur-alur laut kepulauan, hak dan kewajiban kapal dan pesawat udara asing dalam pelaksanaan hak lintas alur-alur laut kepulauan.*”

Pengaturan dalam Bab IV Konvensi Hukum Laut 1982 dimulai dengan penggunaan istilah negara kepulauan (*archipelagic state*). Pada Pasal 46 butir (a) disebutkan bahwa, “*Negara kepulauan adalah suatu negara yang seluruhnya terdiri satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain.*” Menurut **R. Etty Agoes**, maksud dari Pasal 46 butir (a) tersebut adalah secara yuridis, pengertian negara kepulauan akan berbeda artinya dengan definisi negara yang secara geografis

³⁴ **Sigit Dwi Kusrahmadi**, t.th., “Pentingnya Wawasan Nusantara dan Integrasi Nasional”, artikel dalam staff.uny.ac.id/...../WAWASAN%20NUSANTARA%20%20Jurnal%20Penting.docx, diakses 28 Desember 2016.

wilayahnya berbentuk kepulauan. Hal ini dikarenakan, dalam Pasal 46 butir (b) disebutkan bahwa kepulauan adalah suatu gugusan pulau-pulau, termasuk bagian pulau, perairan di antaranya dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lainnya demikian erat sehingga pulau-pulau, perairan, dan wujud alamiah lainnya itu merupakan suatu kesatuan geografis, ekonomi, dan politik yang hakiki atau yang secara historis dianggap sebagai demikian. Dengan kata lain, Pasal 46 ini membedakan pengertian yuridis antara negara kepulauan (*archipelagic state*) dengan kepulauan (*archipelago*) itu sendiri.³⁵

Perbedaan ini menimbulkan konsekuensi bahwa penarikan garis pangkal kepulauan (*archipelagic baseline*) tidak bisa dilakukan oleh semua negara yang mengatasnamakan dirinya sebagai negara kepulauan. Hal ini dikarenakan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi bila ingin melakukan penarikan garis pangkal lurus kepulauan. Yaitu, satu kesatuan geografis, ekonomi, politik, dan historis.

Adapun persyaratan objektif yang harus dipenuhi oleh negara kepulauan dalam melakukan penarikan garis pangkal lurus kepulauan (Pasal 47), yaitu:

1. Rasio (perbandingan) antara luas wilayah perairan dengan daratan, yaitu suatu negara kepulauan minimal harus memiliki luas perairan yang sama besar atau maksimal hanya sembilan kali dengan luas daratannya.
2. Panjang maksimum setiap segmen garis pangkal, yaitu panjang setiap garis lurus yang menghubungkan dua titik pangkal ditetapkan tidak boleh melebihi 100 mil laut, kecuali bila tiga persen dari jumlah seluruh garis pangkal yang mengelilingi setiap kepulauan dapat melebihi kepanjangan tersebut, maka dapat digunakan batas maksimum 125 mil laut.
3. Penarikan garis pangkal demikian tidak boleh menyimpang terlalu jauh dari konfigurasi umum kepulauan tersebut.
4. Garis pangkal demikian tidak boleh ditarik ke dan dari elevasi surut, kecuali apabila di atasnya telah dibangun mercusuar atau instalasi serupa yang secara permanen berada di atas permukaan laut atau apabila elevasi surut tersebut terletak seluruhnya atau sebagian pada suatu jarak yang tidak melebihi lebar laut teritorial dari pulau terdekat.
5. Sistem garis pangkal demikian, tidak boleh diterapkan oleh suatu negara kepulauan dengan cara yang demikian rupa, sehingga memotong laut teritorial negara lain dari laut lepas atau zona ekonomi eksklusif.
6. Apabila suatu bagian perairan kepulauan suatu negara kepulauan, terletak di antara dua bagian suatu negara tetangga yang langsung berdampingan, hak-hak yang ada dan kepentingan-kepentingan sah lainnya yang dilaksanakan secara tradisional oleh negara tersebut terakhir di perairan mereka, serta segala hak yang ditetapkan dalam perjanjian antara negara-negara tersebut akan tetap berlaku dan harus dicermati.

³⁵ Etty R. Agoes, 2004, "Praktik Negara-negara atas Konsepsi Negara Kepulauan", artikel dalam *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 1, No. 3, April 2004, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional FU Universitas Indonesia, h. 36.

7. Untuk maksud menghitung perbandingan perairan dengan daratan, daerah daratan dapat mencakup di dalamnya perairan yang terletak di dalam tebaran karang pulau-pulau dan Atol, termasuk bagian *plateau oceanic* yang bertebing curam yang tertutup atau hampir tertutup oleh serangkaian pulau batu gamping dan karang kering di atas permukaan laut yang terletak di sekeliling *plateau* tersebut.
8. Garis pangkal yang ditarik sesuai dengan ketentuan pasal ini, harus dicantumkan pada peta dengan skala atau skala-skala yang memadai untuk menegaskan posisinya, dapat dibuat daftar koordinat geografis titik-titik yang secara jelas memerinci datum geodetik.
9. Negara kepulauan harus mengumumkan sebagaimana mestinya peta atau daftar koordinat geografis demikian dan harus mendepositkan satu salinan setiap peta atau daftar demikian ke Sekjen PBB.³⁶

Ketentuan yang tertuang dalam Pasal 47 merupakan garis pangkal untuk pengukuran lebar laut teritorial, zona tambahan, ZEE dan landas kontinen bagi suatu negara kepulauan (Pasal 48). Dengan kata lain, Pasal 48 mengukuhkan bahwa untuk suatu negara kepulauan, garis-garis pangkal lurus kepulauan mempunyai fungsi yang sama dengan garis-garis pangkal lain yang diakui oleh Konvensi Hukum Laut 1982, seperti garis-garis pangkal biasa dan garis-garis pangkal lurus.³⁷

Merujuk pada Pasal 46 Konvensi Hukum Laut PBB 1982, tidak semua negara yang wilayahnya terdiri dari kumpulan pulau-pulau dapat dianggap sebagai negara kepulauan. Dari peraturan perundang-undangan nasional yang dikumpulkan oleh UN-DOALOS ada 19 negara yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan negara kepulauan, yaitu; Antigua dan Barbuda, Bahama, Komoro, Cape Verde, Fiji, Filipina, Indonesia, Jamaika, Kiribati, Maldives, Kepulauan Marshall, PNG, Kepulauan Solomon, Saint Vincent dan Grenadines, Sao Tome dan Principe, Seychelles, Trinidad dan Tobago, Tuvalu, dan Vanuatu.³⁸

Untuk menindaklanjuti ketentuan dalam UNCLOS 1982, pemerintah RI mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia. Pada Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa *Pemerintah menarik garis pangkal kepulauan untuk menetapkan lebar laut teritorial. Adapun penarikan garis pangkal kepulauan dilakukan dengan menggunakan; garis pangkal lurus kepulauan, garis pangkal biasa garis pangkal lurus, garis penutup teluk, garis penutup muara sungai, terusan dan kuala, serta garis penutup pada pelabuhan.*

Namun kepemilikan Indonesia terhadap pulau-pulau kecil, khususnya pulau-pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, masih menyisakan permasalahan. Kalaupun Pulau Sipadan dan Ligitan oleh Malaysia telah memberikan

³⁶ Lihat Pasal 47 UNCLOS 1982.

³⁷ Etty R. Agoes, 2004, "Praktik Negara-negara ...", *Op. cit.*, h. 38.

³⁸ *Ibid.*

pelajaran kepada Indonesia di muka Internasional. Hal ini mencerminkan bahwa pemerintah RI hanya sekedar memiliki tanpa mempunyai kemampuan untuk menguasai dan memberdayakannya. Berkaca dari maraknya potensi konflik di pulau-pulau kecil terluar, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar. Peraturan Presiden tersebut bertujuan untuk:

1. Menjaga keutuhan wilayah NKRI, keamanan nasional, pertahanan negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan.
2. Memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan.
3. Memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan.³⁹

Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar juga diharapkan dapat mengatasi ancaman keamanan yang meliputi kejahatan transnasional penangkapan ikan ilegal, penebangan kayu ilegal, perdagangan anak-anak dan perempuan (*trafficking*), imigran gelap, penyelundupan manusia, penyelundupan senjata dan bahan peledak, peredaran narkoba, pintu masuk terorisme, serta potensi konflik sosial dan politik. Hal ini penting agar kesadaran untuk menjaga pulau-pulau kecil diperbatasan tetap ada, dan pulau-pulau kecil di perbatasan tidak dianggap sekedar halaman belakang.⁴⁰



GAMBAR 14.6. PULAU SIPADAN & LIGITAN YANG LEPAS DARI NKRI KARENA LEMAHNYA PENGELOLAAN

Dari beberapa aturan yang telah diuraikan di atas, jelas bahwa Indonesia yang berstatus sebagai negara kepulauan akan diuntungkan, karena dapat menggunakan kelebihan-kelebihan yang dimiliki cara penarikan garis-garis pangkal kepulauan.

³⁹ Maskun, "Konsepsi Negara Kepulauan", artikel dalam <http://www.negarahukum.com/hukum/konsepsi-negara-kepulauan.html>, diakses 28 Desember 2016.

⁴⁰ *Ibid.*

Oleh karenanya, Indonesia menuangkan konsepsi negara kepulauan dalam amandemen ke 2 UUD 1945 Bab IXA tentang wilayah negara. Pada Pasal 25A berbunyi: *"Negara Kesatuan RI adalah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah-wilayah yang batas-batasnya dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang."* Selain itu, dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, pemerintah Indonesia secara tegas menyatakan bahwa negara RI adalah negara kepulauan.

2. Batas-batas Wilayah dan Hak-hak NKRI Atas Wilayahnya

Ketentuan mengenai wilayah NKRI dijelaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara Pasal 4, bahwa *"Wilayah Negara meliputi wilayah darat, wilayah perairan, dasar laut, dan tanah di bawahnya serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya."*

Penentuan batas wilayah negara, baik yang berupa daratan dan/atau lautan (perairan), lazim dibuat dalam bentuk perjanjian (traktat) bilateral serta multilateral. Batas antara satu negara dengan negara lain dapat berupa batas alam (sungai, danau, pegunungan, atau lembah) dan batas buatan (misalnya pagar, kawat berduri, dan tiang tiang tembok serta tembok) ada juga negara yang menggunakan batas negara menurut geofisika berupa garis lintang.

Batas suatu wilayah negara yang jelas sangat penting artinya bagi keamanan dan kedaulatan suatu negara dalam segala bentuknya. Kepentingan itu berkaitan dengan pemanfaatan kekayaan alam, baik di darat maupun di laut, pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara, dan pemberian status orang-orang yang ada di dalam negara yang bersangkutan.

Indonesia sebagai negara kepulauan mempunyai perbatasan darat dengan tiga negara tetangga (Malaysia, Papua Nugini dan Timor Leste) serta 11 perbatasan laut dengan negara tetangga (India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, Palau, Federal State of Micronesia, Papua Nugini, Timor Leste, dan Australia).

Adapun perbatasan udara mengikuti perbatasan darat dan perbatasan teritorial laut antarnegara. Hingga saat ini penetapan batas dengan negara tetangga masih belum semua dapat diselesaikan. Permasalahan penetapan perbatasan negara saat ini masih ada yang secara intensif sedang dirundingkan dan masih ada yang belum dirundingkan. Kondisi situasi demikian menjadi suatu bentuk ancaman, tantangan, hambatan yang dapat mengganggu kedaulatan hak berdaulat NKRI.

Permasalahan perbatasan yang muncul dari luar (eksternal), yaitu: adanya berbagai pelanggaran wilayah darat, wilayah laut dan wilayah udara kedaulatan NKRI. Di sini rawan terjadi kegiatan ilegal seperti: *illegal logging*, *illegal fishing*, *illegal trading*, *illegal trafficking*, dan *transnational crime*.

Hal tersebut merupakan bentuk ancaman faktual di sekitar perbatasan yang akan dapat berubah menjadi ancaman potensial apabila pemerintah kurang bijak dalam menangani permasalahan tersebut. Adapun permasalahan perbatasan yang muncul

dari dalam (internal), yaitu: tingkat kesejahteraan dan tingkat pendidikan SDM yang masih rendah, kurangnya sarana prasarana infrastruktur, dan lain-lain sehingga dapat mengakibatkan kerawanan dan pengaruh dari negara tetangga.

Perbatasan negara merupakan manifestasi dari kedaulatan wilayah suatu negara, dan mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumber kekayaan alam, menjaga keamanan dan keutuhan wilayah. Idealnya wilayah perbatasan juga sekaligus berfungsi sebagai “*frontier*” atau sebagai wilayah yang dapat untuk memperluas pengaruh (*sphere of influence*) dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan terhadap negara-negara di sekitarnya, sehingga pembangunan wilayah perbatasan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional yang meliputi semua aspek kehidupan. Oleh karena itu, wilayah perbatasan bukan merupakan bidang masalah tunggal tetapi merupakan masalah multidimensi yang memerlukan dukungan politik nasional untuk mengatasinya.

Kementerian Luar Negeri sebagai ujung tombak pemerintah bagi penyelesaian batas wilayah dengan negara-negara tetangga, bersama dengan kementerian-kementerian dan lembaga terkait lainnya turut serta merumuskan kebijakan dan hal-hal teknis yang diperlukan untuk menghadapi perundingan-perundingan dengan negara-negara tetangga.

Selain itu, pemerintah telah berupaya untuk menggunakan diplomasi dan perundingan yang lebih baik bagi penyelesaian batas wilayah yang belum tuntas dengan negara-negara tetangga, dan upaya tersebut juga untuk mencegah terjadinya ketegangan di batas wilayah negara. Untuk itu, masalah perbatasan hanya bisa diselesaikan oleh negara-negara tersebut yang terkait langsung dengan kepentingannya, sehingga permasalahan batas wilayah tidak bisa diselesaikan oleh salah satu negara saja tetapi melibatkan negara-negara lainnya. Dengan demikian, setiap ada permasalahan terkait masalah batas wilayah negara diharapkan dapat diselesaikan dengan cara diplomasi atau perundingan-perundingan walaupun membutuhkan waktu yang relatif lama.

a. Penetapan Perbatasan Wilayah Daratan NKRI

Hingga saat ini Indonesia sebagai negara kepulauan mempunyai perbatasan darat dengan tiga negara tetangga yaitu Malaysia, Papua Nugini, dan Timor Leste.

- **Perbatasan Daratan Indonesia (Kalimantan) dengan Malaysia (Serawak dan Sabah)**

Indonesia dan Malaysia memiliki sejarah panjang dalam kaitannya dengan sejarah perjuangan bangsa yang dimulai sejak pendudukan Kalimantan oleh Belanda dan Kalimantan Utara (Sabah, Serawak, dan Brunei) oleh Inggris. Oleh sebab itu penentuan batas wilayah daratan Indonesia dan Malaysia menggunakan berbagai langkah pembentukan perbatasan darat, yaitu alokasi, delimitasi, demarkasi, dan administrasi.

● Alokasi

Penegasan alokasi wilayah Indonesia dengan Malaysia mengikuti doktrin *Uti Possidetis* yang didasarkan pada bukti-bukti sejarah pada zaman kolonial Belanda di Kalimantan, dan Inggris untuk wilayah Sabah, Serawak, dan Brunei Darussalam.

Pembentukan garis imajiner perbatasan hasil dari kreasi para kolonial pada masa penjajahan. Dalam konteks ini, para kolonial membagi garis perbatasan menjadi dua bagian, yaitu perbatasan darat dan garis perbatasan laut. Perbatasan darat terdapat di dua tempat, yaitu di Pulau Kalimantan dan di Pulau Sebatik, yaitu sebuah pulau kecil di sebelah timur Pulau Kalimantan. Garis perbatasan darat di Pulau Kalimantan memiliki panjang ± 970 mil membelah Pulau Kalimantan menjadi Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur (Indonesia) dan negeri-negeri Serawak dan Sabah dalam negara Federasi Malaysia.⁴¹ Adapun garis perbatasan laut terdapat beberapa garis laut antara RI dengan Federasi Malaysia, yaitu di selat Malaka, Laut Cina Selatan dan di kawasan lepas pantai Kalimantan Timur. Kedua garis perbatasan di antara RI dengan negeri Serawak dan Sabah Federasi Malaysia tersebut adalah garis-garis imajiner yang diciptakan pada masa kolonial negara masing-masing. Pada pihak Indonesia garis imajiner tersebut dibentuk ketika berlangsung proses pembentukan negara kolonial Hindia-Belanda (*Netherlands East Indies*), sedangkan pihak Federasi Malaysia dimulai dengan munculnya protektorat-protektorat Inggris di Pulau Kalimantan, yaitu Sabah atau North Borneo dan Serawak.

● Delimitasi

Proses delimitasi Indonesia dan Malaysia sudah dilakukan dengan baik melalui kesepakatan penggunaan titik-titik koordinat sebagaimana dalam konvensi Britania Raya dengan Belanda pada tahun 1891, 1915, dan 1919.

Pada masa setelah kemerdekaan, pada tahun 1947 Indonesia dengan Belanda melakukan perjanjian Linggarjati yang salah satu isinya menyebutkan, bahwa wilayah Indonesia yang secara *de facto* Belanda hanya mengakui wilayah Jawa, Madura, dan Sumatra sebagai kedaulatan Republik Indonesia—karena saat itu pemerintah Belanda belum memberikan pengakuan secara pasti terhadap kemerdekaan Indonesia.

Indonesia dengan Malaysia mempunyai perbatasan darat di Pulau Kalimantan yang memanjang dari arah Barat menuju Timur, yaitu dari Tanjung Datuk di Kalimantan Barat sampai Pulau Sebatik di Kalimantan Timur sepanjang 2004 km. Untuk menandai garis batas tersebut pada titik-titik koordinat tertentu telah dibangun tugu-tugu batas sebanyak 19.328 buah. Garis tersebut membagi pulau-pulau menjadi dua bagian sebelah utara menjadi wilayah Malaysia (Malaysia Timur) dan di sebelah

⁴¹ Kondisi ini menjadi keunikan tersendiri bagi Pulau Kalimantan yang saat ini dikuasai oleh tiga negara, yaitu Indonesia (Kalimantan), Malaysia (Sabah & Serawak), dan Brunei Darussalam di bagian utara Pulau Kalimantan. Sementara itu, garis perbatasan di Pulau Sebatik membelah pulau tersebut menjadi dua bagian, sebagian adalah wilayah Provinsi Kalimantan Timur dan sebagian lainnya Tawau Residency menjadi wilayah Sabah. Sekarang dengan lahirnya Provinsi baru Kalimantan Utara, maka bagian utara Provinsi Kalimantan Utara berbatasan langsung dengan wilayah Sabah dan Serawak.

selatan menjadi wilayah Indonesia.⁴² Penetapan perbatasan darat antara Indonesia dengan Malaysia ini dilakukan oleh Belanda dengan Inggris melalui konvensi tahun 1891, 1915, dan 1918.⁴³

Di antara konvensi tersebut menyatakan bahwa batas antara wilayah yang dimiliki Belanda di Kalimantan harus bermula dari 4°10' lintang utara di pantai timur Kalimantan, kemudian diteruskan ke arah barat mengikuti arah barat-barat laut, di antara sungai Semengganis dan sungai Soedang. Hingga mencapai titik di mana garis 117° bujur timur memotong garis paralel 4°2" wilayah Belanda.

● Demarkasi

Perumusan tabal batas antara Indonesia dan Malaysia telah final dan disetujui sejak masa kolonialisme Belanda di Kalimantan dan Inggris di Serawak dan Sabah.⁴⁴ Setelah kemerdekaan pada tahun 1945, wilayah kekuasaan Indonesia menurut konsepsi UUD 1945 adalah mencakup seluruh wilayah bekas penjajahan Belanda.

Pasca kemerdekaan Indonesia, kesepakatan yang telah dibuat oleh pemerintah kolonial Inggris dan Belanda mengenai perbatasan negara yang ada di Pulau Kalimantan tersebut ditinjau kembali oleh pemerintah Republik Indonesia dan Kerajaan Malaysia dengan menetapkan kembali garis perbatasan kedua negara melalui *Memorandum of Understanding* (MoU) yang ditandatangani di Jakarta tanggal 26 November 1973, serta berdasarkan *Minute of the First of the Joint Indonesia-Malaysia Boundary Committee* yang ditandatangani di Sabah tanggal 16 November 1974.⁴⁵

● Perbatasan Daratan Indonesia dengan Timor Leste

Pemisahan Timor Timur dari Indonesia yang kemudian membentuk negara baru yang bernama Timor Leste telah menyisakan permasalahan mengenai batas wilayah, baik wilayah darat maupun laut. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, pada tanggal 5 April 2005, Indonesia dan Timor Leste mengadakan perjanjian darat yang disebut dengan *Provisional Agreement* yang menyepakati 907 koordinat titik-titik batas darat atau sekitar 96% dari panjang total garis batas. Garis batas tersebut

⁴² Penetapan garis perbatasan darat ini merupakan hasil dari kesepakatan penguasa kolonial yang menguasai ke dua wilayah tersebut sebelumnya di mana sebelah utara dikuasai oleh Kerajaan Inggris dan di sebelah selatan dikuasai oleh Kerajaan Belanda. Direktorat Jenderal Imigrasi, 2007, *Keimigrasian di Wilayah Perbatasan*. Jakarta: Direktorat Lintas Batas & Kerja sama Luar Negeri Ditjen Imigrasi, h. 56.

⁴³ Kesepakatan tentang penetapan garis perbatasan ini dapat diketahui berdasarkan *the Boundary Convention* antara pemerintah Belanda dan Inggris yang ditandatangani di London pada tanggal 20 Juni 1891, kemudian ditetapkan kembali berdasarkan *the Boundary Agreement* yang ditandatangani di London tanggal 28 September 1915 dan selanjutnya direvisi kembali dengan *the Boundary Convention* yang ditandatangani di The Hague tanggal 26 Maret 1918.

⁴⁴ Perbatasan Indonesia-Malaysia tersebut berhasil disepakati oleh Belanda dan Inggris melalui konvensi sebagai dasar delimitasi. Dalam delimitasi tersebut ada tiga fase perjanjian yang dilakukan. *Pertama*, tahun 1891 menghasilkan kesepakatan dasar titik-titik koordinat perbatasan kedua negara. *Kedua*, tahun 1915 lebih detailnya lagi titik-titik koordinat tersebut dengan melakukan survei bersama guna menentukan titik-titik perbatasan yang menggunakan punggung air (*watershed*). *Ketiga*, tahun 1918 difokuskan pada pengukuran titik koordinat pada perbatasan gunung.

⁴⁵ Saru Arifin, *Op. cit.*, h. 102-103.

berada di sektor Timur yaitu Kabupaten Belu (Indonesia) yang berbatasan langsung dengan distrik Covalima dan distrik Bobonaro (Timor Leste) sepanjang 149,1 km dan di sektor barat yaitu di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Timor Tengah Utara (Indonesia) yang berbatasan langsung dengan wilayah Enclave Oecusse (Timor Leste) sepanjang 119,7 km.

● Perbatasan Daratan Indonesia dengan Papua Nugini

Batas darat antara Indonesia dan Papua Nugini mengacu pada perjanjian antara Indonesia dan Australia mengenai garis-garis batas tertentu antara Indonesia dan Papua Nugini tanggal 12 Februari 1973, yang diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1973. Garis batas Indonesia dengan Papua Nugini yang disepakati merupakan garis buatan kecuali pada ruas sungai Fly yang menggunakan batas alam yang berupa titik terdalam dari sungai (*thalweg*). Garis batas Indonesia-Papua Nugini menggunakan meridian astronomis 141°01'10" BT. Demarkasi batas sepanjang perbatasan kedua negara (± 820 km) telah dilaksanakan bersama antara Indonesia dengan Papua Nugini dengan menempatkan sebanyak 52 pilar dari MM 1 hingga MM 14A yang merupakan batas utama Meridian Monumen.⁴⁶

b. Penetapan Perbatasan Wilayah Laut NKRI

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari rangkaian pulau-pulau yang membentang dari Sabang sampai Merauke dan dari Pulau Miangas sampai Pulau Rote.

Pengaturan tentang laut teritorial Indonesia yang tertuang dalam Ordonansi Teritorial dan Lingkungan Maritim 1939 atau *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie 1939* (TZMKO) dirasakan sudah tidak cukup lagi untuk menjamin kepentingan rakyat dengan sebaik-baiknya. Maka pemerintah mengeluarkan Deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957⁴⁷ sebagai upaya untuk menjamin kepentingan rakyat Indonesia dengan berpendirian bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan dan lautan di antara pulau-pulau merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari bagian darat Indonesia. Deklarasi Djuanda berimplikasi pada laut yang terdapat di antara pulau-pulau yang terdapat di dalam garis pangkal lurus yang semula adalah laut bebas berubah menjadi perairan kepulauan dan perairan pedalaman yang berada di bawah kedaulatan Indonesia.

Deklarasi Djuanda ini mendapat protes dari beberapa negara, karena mereka menganggap Deklarasi Djuanda tidak mempunyai kekuatan berlaku bagi warga

⁴⁶ *Ibid.*, h. 108-109.

⁴⁷ Ketika Deklarasi Djuanda dipublikasikan, muncul berbagai reaksi yang keras dari luar negeri. Di antara negara yang menolak Deklarasi Djuanda adalah Amerika Serikat (USA) pada tanggal 30 Desember 1957, United Kingdom (Inggris) pada tanggal 3 Januari 1958, Australia pada tanggal 7 Januari 1958 dan Perancis pada tanggal 8 Januari 1958 serta Selandia Baru pada tanggal 11 Januari 1958. Selain itu, Jepang juga mengajukan protesnya yang disampaikan melalui Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Tokyo. Total keseluruhan terdapat sekitar 15 negara yang menentang Deklarasi Djuanda. Lihat **St. Munadjat Danasaputra**, 1980, *Tata Lautan dalam Hukum dan Sejarahnya*, Bandung: Binacipta, h. 112.

negara, kapal laut, serta pesawat udaranya, karena telah menghilangkan prinsip “kebebasan di laut lepas.” Namun demikian, tidak semua negara besar memprotes Deklarasi Djuanda. Uni Soviet (sekarang Rusia) dan Republik Rakyat Cina (RRC) mendukung tindakan pemerintah yang mengeluarkan Deklarasi Djuanda.⁴⁸ Timbulnya protes tersebut dapatlah dipahami karena di wilayah kepulauan Indonesia banyak sekali terdapat selat yang sangat penting bagi lalu lintas laut internasional, sehingga melalui Deklarasi Djuanda, Indonesia memiliki kemungkinan untuk memblokir jalan masuk atau jalan ke luar Samudra Pasifik.⁴⁹

Ketentuan ini diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia Pasal 4 yang menyatakan, “*Kedaulatan Republik Indonesia meliputi laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman serta ruang udara di atas laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman serta dasar laut dan tanah di bawahnya termasuk sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.*”

Kedudukan laut teritorial Indonesia diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, bahwa Laut teritorial Indonesia adalah jalur laut selebar 12 mil yang diukur dari garis pangkal kepulauan Indonesia. Adapun ketentuan tentang tata cara pengukuran laut teritorial diatur dalam Pasal 5 sebagai berikut:

- (1) Garis pangkal kepulauan Indonesia ditarik dengan menggunakan garis pangkal lurus kepulauan.
- (2) Dalam hal garis pangkal lurus kepulauan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dapat digunakan, maka digunakan garis pangkal biasa atau garis pangkal lurus.
- (3) Garis pangkal lurus kepulauan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah garis-garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada garis air rendah pulau-pulau dan karang-karang kering terluar dari kepulauan Indonesia.
- (4) Panjang garis pangkal lurus kepulauan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak boleh melebihi 100 mil laut, kecuali bahwa 3% (tiga per seratus) dari jumlah keseluruhan garis-garis pangkal yang mengelilingi kepulauan Indonesia dapat melebihi kepanjangan tersebut, hingga suatu kepanjangan maksimum 125 mil laut.
- (5) Garis pangkal lurus kepulauan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak boleh ditarik dari dan ke elevasi surut, kecuali apabila di atasnya telah dibangun mercusuar atau instalasi serupa yang secara permanen berada di atas permukaan laut atau apabila elevasi surut tersebut terletak seluruhnya atau sebagian pada suatu jarak yang tidak melebihi lebar laut teritorial dari pulau yang terdekat.
- (6) Garis pangkal biasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah garis air rendah sepanjang pantai.

⁴⁸ Mochtar Kusumaatmaja, 1962, *Masalah Lebar Laut Teritorial pada Konvensi Hukum Laut Djanewa*, Bandung: PT Penerbit Universitas Bandung, h. 15.

⁴⁹ Indien Winarti, 2006, *Konsep Negara ...*, *Op. cit.*, h. 30-31.

- (7) Garis pangkal lurus sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada garis pantai yang menjorok jauh dan menikung ke daratan atau deretan pulau yang terdapat di dekat sepanjang pantai.

Ketentuan tentang tata cara pengukuran laut teritorial ini merujuk pada Pasal 7 UNCLOS 1982.

Berkaitan dengan Perairan Kepulauan, Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, menetapkan bahwa perairan kepulauan Indonesia adalah semua perairan yang terletak pada sisi dalam garis pangkal lurus kepulauan tanpa memperhatikan kedalaman atau jaraknya dari pantai.

Di dalam perairan kepulauan, untuk penetapan batas perairan pedalaman, pemerintah Indonesia menarik garis-garis penutup pada mulut sungai, kuala, teluk, anak laut, dan pelabuhan.

Selain laut teritorial dan perairan kepulauan adalah perairan pedalaman Indonesia, yaitu semua perairan yang terletak pada sisi darat dari garis air rendah dari pantai-pantai Indonesia, termasuk ke dalamnya semua bagian dari perairan yang terletak pada sisi darat dari suatu garis penutup.

Perairan pedalaman terdiri atas: *Pertama*, laut pedalaman; yaitu bagian laut yang terletak pada sisi darat dari garis penutup, pada sisi laut dari garis air rendah. *Kedua*, perairan darat yaitu segala perairan yang terletak pada sisi darat dari garis air rendah, kecuali pada mulut sungai perairan darat adalah segala perairan yang terletak pada sisi darat dari garis penutup mulut sungai.

c. Penetapan Perbatasan Wilayah Udara NKRI

Kedaulatan wilayah hakikatnya tidak hanya pada darat dan laut, tetapi juga mencakup udara yang ada di atas. Ketentuan ini dengan jelas dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang menyatakan, bahwa: *“Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia,”* selanjutnya dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara disebutkan, bahwa: *“batas wilayah negara di darat, perairan, dasar laut dan tanah di bawahnya serta ruang udara di atasnya ditetapkan atas dasar perjanjian bilateral dan/atau trilateral mengenai batas darat, batas laut, dan batas udara serta berdasarkan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional.”* Adapun menurut Pasal 6, bahwa *“Batas Wilayah Negara Indonesia di udara mengikuti batas kedaulatan negara di darat dan di laut, dan batasnya dengan angkasa luar ditetapkan berdasarkan perkembangan hukum internasional.”*

Pada saat ini, belum ada kesepakatan di forum internasional mengenai kedaulatan di ruang udara. Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang kemudian diganti oleh Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 menyatakan, bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang utuh dan eksklusif di ruang udara di atas wilayahnya. Mengenai ruang udara (*air*

space), di kalangan para ahli masih terjadi silang pendapat karena berkaitan dengan batas jarak ketinggian di ruang udara yang sulit diukur. Meski demikian, Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, menyatakan bahwa wilayah kedaulatan dirgantara yang termasuk orbit *geostationer* adalah 35.761 km.⁵⁰

Konvensi Paris 1982, menetapkan bahwa negara merdeka dan berdaulat berhak mengadakan eksploitasi dan eksplorasi di wilayah udaranya, misalnya untuk kepentingan radio, satelit, dan penerbangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang disahkan pada tanggal 17 Desember 2008 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2009 sangat menjanjikan terhadap pertumbuhan pengangkutan udara di Indonesia, karena undang-undang tersebut secara komprehensif berlaku secara ekstrateritorial mengatur tentang kedaulatan atas wilayah udara Indonesia, pelanggaran wilayah kedaulatan, produksi pesawat terbang, pendaftaran dan kebangsaan pesawat udara serta kelaikudaraan dan pengoperasian pesawat udara dan sebagainya.⁵¹

Berdasarkan ketentuan tersebut pada dasarnya Negara Indonesia telah memiliki instrumen hukum yang cukup dalam rangka pengelolaan kedaulatan wilayah udaranya sebagai suatu yurisdiksi yang harus dipertahankan dan dijaga keamanannya.

⁵⁰ Lihat Penjelasan Pasal 30 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia.

⁵¹ **H.K Martono dan Agus Pramono**, 2013, *Hukum Udara Perdata Internasional dan Nasional*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 188.

Bab 15

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Bab mengenai warga negara dan penduduk dalam UUD 1945 semula bernama Bab tentang Warga Negara. Setelah perubahan UUD 1945, namanya menjadi Bab tentang Warga Negara dan Penduduk.

Sebelum diubah, ketentuan mengenai hal ini diatur dalam tiga pasal, yaitu Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 dengan isi yang berubah.

Uraian selanjutnya dalam bab ini akan membahas mulai dari sejarah kewarganegaraan sampai dengan pengaturan mengenai kedudukan orang asing di Indonesia.

A. SEJARAH KEWARGANEGARAAN DI INDONESIA

Negara Indonesia memiliki sejarah panjang berkaitan dengan pengaturan mengenai warga negara dan penduduk baik sebelum maupun setelah kemerdekaan. Masing-masing periode tersebut memiliki pengaturan yang berbeda-beda. Berikut akan dipaparkan sejarah kewarganegaraan di Indonesia dari sejak masa Hindia-Belanda sampai setelah kemerdekaan.

Setelah kemerdekaan Negara Indonesia telah beberapa kali membuat peraturan perundang-undangan mengenai warga negara dan kewarganegaraan yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Indonesia, Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia (**UUKN 1958**) dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (**UUKN 1976**). Karena UUKN 1958 tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan sehingga harus dicabut dan diganti yang baru, maka Setelah sekian lama, pada masa Reformasi khususnya pada pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono ditetapkanlah UU Kewarganegaraan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (**UUKN 2006**) yang ditungalkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63.

1. Kewarganegaraan pada Zaman Hindia-Belanda Berdasarkan Regerings Reglement Tahun 1854 dan Indische Staatsinrichting Tahun 1926

Hindia-Belanda bukanlah suatu negara, maka tanah air Indonesia dalam zaman Belanda tidak mempunyai warga negara. Menurut peraturan Hindia-Belanda (*regerings reglement*) tahun 1854 membagi penduduk Hindia-Belanda yang bukan orang asing, menjadi 3 (tiga) golongan yaitu: *Pertama*, kawula negara Belanda orang Belanda (*Europeanen*). *Kedua*, kawula negara Belanda bukan orang Belanda, tetapi yang termasuk bumiputra (*Inlanders*). *Ketiga*, kawula negara Belanda bukan orang Belanda tetapi juga bukan bumiputra, misalnya: orang-orang Timur Asing/Timur Jauh seperti Cina, India, Arab dan lain-lain, kecuali Jepang (*Vreemde Oosterlingen*).¹

Pemerintah Belanda tetap memberlakukan sistem pemisahan penduduk berdasarkan kategori *rasial* saat *Indische Staatsinrichting* (IS) menggantikan *Regerings Reglement*. Pasal 163 I.S. mengategorisasi penduduk menjadi golongan *Nederlanders/Europeanen* (termasuk Jepang), *Inheemsens* (pengganti istilah *Inlander*), *Uitheemsens* (*Vreemdeoosterlingen* atau Timur Asing). Menurut **Mr. Schrieke** pembagian itu berdasarkan perbedaan “*nationaliteit*”, bukan berdasarkan “*ras criterium*”. Tetapi pada kenyataannya, kriteria “*ras*” tetap digunakan.²

Pemerintah kolonial Belanda menerapkan kebijakan ganjil dengan mengeluarkan undang-undang *Wet op de Nederlanderschap* di tahun 1892. Keganjilan itu adalah bahwa mereka yang berada di *Nederland Indie* (Indonesia) termasuk yang dinamakan “*inlanders*” dan yang disamakan dengan “*inlanders*” tidak diberi status “*nederlanders*”. Adapun keturunan Tionghoa, Arab dan India yang dilahirkan di Suriname dengan undang-undang tersebut memperoleh status *Nederlander*. Orang Jepang yang dilahirkan di *Nederland Indie* mendapat status *Nederlander*.³

TABEL 15.1. KOMPOSISI PENDUDUK INDONESIA PADA MASA HINDIA-BELANDA TAHUN 1930-AN

Tingkat	Penduduk	Jumlah Penduduk	Persentase
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Pribumi	59.138.067	97,4%
2	Tionghoa	1.233.214	2,0%
3	Eropa	240.417	0,4%
4	Timur Asing	115.535	0,2%
Total		60.727.233	100%

Sumber: https://id.wikipedia.org/wiki/Hindia_Belanda.

¹ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, h. 5.

² *Ibid.*

³ Kebijakan ini merupakan kebijakan ras diskriminasi yang selalu digunakan oleh kaum penjajah di mana menempatkan warga negara jajahan sebagai orang lapis paling bawah “*inlander*” (pribumi).

Kebijakan politik Belanda ini mempersamakan seluruh golongan Asia (kecuali Jepang), termasuk golongan Tionghoa dan keturunannya, sebagai golongan “*inlander*” (pribumi). Sehingga posisi, hak dan kewajiban seluruh golongan Asia di Hindia-Belanda menjadi setara. Secara tidak sengaja, kebijakan politik ini juga mempercepat proses “pribumisasi”.

Kondisi politik akibat kebangkitan nasionalisme Asia yang dipelopori oleh Dr. Sun Yat Sen memaksa Belanda mengeluarkan *Wet op de Nederlandsch Onderdaanschap* (Undang-Undang Kawula Belanda) pada tanggal 10 Februari 1910 dengan tujuan untuk mengurangi jumlah orang Tionghoa yang berada di bawah yurisdiksi perwakilan pemerintah Tiongkok. Sehingga intervensi Tiongkok dapat dikurangi.⁴

Karena itu Belanda menerapkan *ius soli* dan stelsel pasif dengan tidak memberi hak *repudiatie* (hak menolak kewarganegaraan). Dengan demikian, orang Tionghoa yang dilahirkan di Hindia-Belanda serta-merta berstatus dwi-kewarganegaraan karena di saat yang sama Dinasti Qing mengadopsi *ius sanguinis* sebagai asas kewarganegaraan yang diumumkan pada tahun 1909.

Menurut P.H. Fromberg Sr, golongan Tionghoa tidak antusias menyambut Undang-Undang Kekawulaan Belanda. Kewajiban “*Indie Weerbaar*” (pertahanan Hindia-Belanda) yang mewajibkan seluruh kawula Belanda menjadi milisi untuk mempertahankan kepentingan kolonial menambah kuat resistensi golongan Tionghoa. Tjoe Bou San berpendapat bahwa “*indie Weerbaar*” bukan satu kepentingan umum. Itu melainkan adalah satu kepentingan dari kapital Belanda. Orang Tionghoa tidak punya kepentingan di situ. Orang bumiputra tidak. Orang Indo-Belanda tidak.⁵

Di tahun 1918, Tjoe Bou San melancarkan kampanye menolak undang-undang *Wet op de Nederlaandsch Onderdaanschap*. Menurut berita *Sin Po*, kampanye ini berhasil menghimpun sekitar 30.000 tanda tangan. Hauw Tek Kong, mantan direktur *Sin Po*, ditugaskan membawa petisi itu ke Tiongkok dan meminta pemerintah Tiongkok untuk mendesak Belanda agar memberikan hak repudiati kepada peranakan Tionghoa. Akan tetapi, pemerintah Republik Tiongkok tetap berpegang pada kesepakatan “Perjanjian Konsuler 1911” yang mengakui hak yurisdiksi pemerintah Belanda terhadap peranakan Tionghoa di wilayah teritorial Belanda.⁶

Pengakuan terhadap yurisdiksi Belanda oleh Republik Tiongkok yang meneruskan asas *ius sanguinis* mengakibatkan golongan Tionghoa yang lahir di Tiongkok sekalipun telah menetap di Hindia-Belanda tetap berstatus warga negara Tiongkok. Adapun keturunan Tionghoa yang dilahirkan di Hindia-Belanda memiliki kewarganegaraan rangkap, yaitu kawula Belanda dan warga negara Tiongkok.⁷

Pembagian kekawulaan Belanda berdasarkan penggolongan ras tidak memuaskan

⁴ R. Ismala Dewi, Slamet Soemiarno, dan Agnes Poerbahari, 2011, “Kewarganegaraan” dalam Tim Editor, *Bangsa, Negara dan Pancasila*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI, h. 63-65.

⁵ R. Z. Leirissa, 1985, *Terwujudnya suatu Gagasan Sejarah Masyarakat Indonesia*, Jakarta: CV Akademi Pressindo, h. 9-29.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

kan banyak pihak. Karena dinilai tidak memupuk rasa bersatu sebagai sesama putera satu negara. Hingga di tahun 1936 muncul *petitie Roep*, tokoh PEB, bersama dengan Yo Heng Kam dan Prawoto yang menuntut sebuah Undang-Undang Kewarganegaraan di Indonesia dengan menghapus pembagian penduduk berdasarkan “ras”. Kelemahan petisi Roep ini adalah penggunaan kategori perbedaan strata sosial dan intelektual sebagai pengganti kategori rasial.⁸

Gagasan sistem 1 (satu) jenis kewarganegaraan tanpa diskriminasi kembali muncul dalam *Volksraad* dengan diajukannya petisi Soetardjo. Isi petisi Soetardjo antara lain menyatakan bahwa syarat untuk diakui sebagai warga-negara dapat ditentukan antara lain: lahir di Indonesia, asal keturunan, orientasi hidup kemudian hari. Jadi, semua orang Indonesia dan semua golongan Indo, yang dilahirkan di Indonesia dan orang asing, yang bersedia mengakui negeri ini sebagai tanah airnya, bersedia memikul segala konsekuensi dari pengakuan ini, dinyatakan sebagai warga negara.⁹

2. Kewarganegaraan Setelah Proklamasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946

Pada waktu Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, Negara Republik Indonesia belum mempunyai Undang-Undang Dasar. Sehari kemudian tanggal 18 Agustus 1945 PPKI mengesahkan UUD 1945, mengenai kewarganegaraan UUD 1945 menyebutkan, antara lain:

- (1) Pasal 26 ayat (1) menentukan bahwa “Yang menjadi warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara Indonesia”, sedangkan;
- (2) Pasal 26 ayat (2) menentukan bahwa “Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang”.

Secara autentik, penjelasan UUD 1945 mengenai ketentuan di atas menerangkan sebagai berikut:

“Orang-orang bangsa lain, misalnya orang peranakan Belanda, peranakan Tionghoa, dan peranakan Arab yang bertempat tinggal di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai Tanah Airnya, dan bersikap setia kepada negara Republik Indonesia dapat menjadi warga negara.”¹⁰

Sebagai pelaksanaan Pasal 26, selanjutnya Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) bersama dengan Kabinet Syahrir I menghasilkan Undang-Undang Kewarganegaraan dan penduduk RI. Perdebatan rumusan kewarganegaraan pada saat itu berkisar seputar pengadopsian stelsel pasif atau aktif, jaminan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri dan usia dewasa 21 tahun.

⁸ C.S.T. Kansil, 1996, *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 13.

⁹ *Ibid.*, h. 14.

¹⁰ Penjelasan UUD 1945 Pasal 26.

Akhirnya pada tanggal 10 April 1946 diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 (**UUKN 1946**), adapun yang yang dimaksud dengan warga negara Indonesia menurut **UUKN 1946** adalah:

- (1) Orang yang asli dalam daerah negara Indonesia;
- (2) Orang yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman di dalam wilayah negara Indonesia;
- (3) Anak yang lahir di dalam wilayah negara Indonesia.¹¹

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa asas yang dianut dalam UUKN 1946 adalah *Ius Soli* dan stelsel pasif. Dengan demikian, semua orang yang dilahirkan di Indonesia dinyatakan sebagai warga negara pada saat berlakunya UUKN 1946 dengan hak repudiasi. UUKN 1946 ditandatangani oleh Presiden Soekarno dan Menteri Kehakiman Soewandi.

Dikeluarkannya UUKN 1946 ini disambut positif oleh Angkatan Muda Tionghoa (AMT) di Malang. AMT mengambil inisiatif melakukan kampanye dan sosialisasi UUKN 1946 kepada publik Jawa Timur. Mr. Tan Po Goan, yang kebetulan sedang berada di Malang, ikut memberi penjelasan-penjelasan mengenai UUKN 1946.

UUKN 1946 selanjutnya mengalami perubahan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947. Sebagaimana UUKN 1946, kalau diperhatikan dari UU tersebut bahwa kewarganegaraan yang dianut di Indonesia menganut asas *Ius Soli* yang dapat dilihat pada Pasal 1 huruf a dan b, yaitu:

- (1) WNI adalah orang Indonesia asli dalam daerah negara Indonesia;
- (2) Orang peranakan yang lahir dan bertempat tinggal di Indonesia paling menyatakan keberatan menjadi WNI.

Di tahun 1953, komunitas Tionghoa dikejutkan dengan keluarnya sebuah *draft* Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia baru. RUU Kewarganegaraan baru ini menyatakan:

1. Opsi Kewarganegaraan Indonesia yang berakhir tanggal 27 Desember 1951 di-

¹¹ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta; Prestasi Pustaka Publisher, h. 191. Secara lengkap Pasal 1 UUKN 1946 berbunyi, yang dimaksud dengan warga negara Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 adalah:

- a. Orang-orang asli dalam wilayah daerah di Indonesia;
- b. Orang yang tidak masuk dalam golongan tersebut di atas akan tetapi turunan dari seseorang dari golongan itu dan lahir bertempat kedudukan dan kediaman dalam daerah negara Indonesia, dan orang itu bukan turunan seorang dari golongan termaksud yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman di selama sedikitnya 5 tahun berturut-turut yang paling akhir di dalam daerah negara Indonesia yang telah berumur 21 tahun atau telah kawin;
- c. Orang yang mendapatkan kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi;
- d. Anak yang sah, disahkan atau diakui dengan cara yang sah oleh ayahnya, yang pada lahirnya ayahnya mempunyai kewarganegaraan Indonesia;
- e. Anak yang lahir dalam waktu 300 hari setelah ayahnya yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia, meninggal dunia;
- f. Anak yang hanya oleh ibunya diakui dengan cara yang sah yang pada waktu lahirnya mempunyai kewarganegaraan Indonesia;
- g. Anak yang diangkat dengan cara yang sah oleh seorang warga negara Indonesia.

nyatakan batal. Golongan Peranakan diwajibkan memilih kembali status kewarganegaraannya;

2. Syarat menjadi warga-negara Indonesia diperberat. Tidak cukup lagi dengan telah lahir di teritorial Indonesia. Ayahnya pun harus dilahirkan di Indonesia;
3. Diberlakukannya stelsel aktif. Artinya, seorang peranakan yang hendak memilih kewarganegaraan Indonesia harus datang ke pengadilan negeri dengan membawa bukti-bukti surat keterangan lahir ayah dan dirinya.

Pada saat RUU Kewarganegaraan baru ini muncul, terdapat dua orang Menteri Negara keturunan Tionghoa, yaitu Dr. Ong Eng Die dan Dr. Lie Kiat Teng. Butir pasal pembatalan kewarganegaraan RUU Kewarganegaraan baru itu akan membatalkan status kewarganegaraan kedua orang menteri negara keturunan Tionghoa tersebut. Sehingga, apabila RUU Kewarganegaraan baru ini berhasil disahkan menjadi UU, maka akan terdapat dua orang menteri negara dengan status orang asing.

Atas prakarsa Partai Demokrat Tionghoa Indonesia, dibentuklah panitia kerja untuk membahas *draft* RUU Kewarganegaraan baru tersebut. Siauw Giok Tjhan terpilih sebagai ketua panitia kerja. Dengan dukungan menteri-menteri dari fraksi Nasional Progresif pimpinan Siauw Giok Tjhan, persoalan RUU Kewarganegaraan baru tersebut dibawa ke sidang kabinet. Aksi penolakan dan tekanan berhasil membatalkan RUU Kewarganegaraan baru tersebut. Kabinet menyatakan bahwa naskah semacam itu tidak pernah disahkan oleh sidang kabinet.

3. Kewarganegaraan Berdasarkan Persetujuan Kewarganegaraan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB)

Pada perkembangan politik selanjutnya yaitu pada tahun 1949 Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melebur bersama dengan negara bagian menjadi negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berbentuk republik federal. Perubahan ini pada dasarnya merupakan hasil persetujuan antara pemerintah Indonesia dengan Pemerintah kerajaan Belanda, bahwa Belanda mengakui kedaulatan Republik Indonesia tetapi dalam bentuk Republik Federal.

Dalam permasalahan orang-orang Belanda dan Eropa di Indonesia, Negara Republik Indonesia Serikat dengan kerajaan Belanda (*Koninkrijk der Nederlanden*) Melangsungkan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Dalam Persetujuan ini terdapat perihal pembagian Warga Negara, dari hasil KMB tanggal 27 Desember 1949 antara Belanda dengan Negara Indonesia serikat artinya kedua negara harus menentukan siapa saja yang menjadi warga negara masing-masing, setelah Republik Indonesia Serikat berdaulat penuh, lepas dari penjajahan Kerajaan Belanda. Maka ditentukanlah hak opsi dan hak repudiasi dalam piagam persetujuan pembagian warga negara Konferensi Meja Bundar tersebut.

Hak opsi dalam kewarganegaraan adalah hak seseorang untuk memilih atau menerima tawaran kewarganegaraan suatu negara tertentu. Sebaliknya, hak repudiasi

si adalah hak seseorang menolak tawaran kewarganegaraan suatu negara tertentu.¹²

Piagam Persetujuan Pembagian Warga Negara (PPPWN) tersebut di atas pada prinsipnya mengatur sebagai berikut:¹³

1. Orang-orang Belanda dewasa tetap memegang kebangsaan Belanda. Namun jika mereka dilahirkan di Indonesia atau bertempat tinggal di Indonesia sekurang-kurangnya enam bulan, dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menyatakan memilih kebangsaan Indonesia.
2. Kawula negara Belanda bukan orang Belanda dewasa, yang menjelang waktu penyerahan kedaulatan termasuk golongan penduduk orang-orang asli Indonesia, memperoleh kebangsaan Indonesia. Namun jika mereka lahir di luar Indonesia dan bertempat tinggal di Negeri Belanda atau luar wilayah peserta Uni Indonesia Belanda, dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menyatakan bahwa mereka memilih kebangsaan Belanda.
3. Kawula negara Belanda bukan orang Belanda yang bertempat tinggal di *Suriname*¹⁴ atau *antillen* Belanda:
 - a. Jika mereka lahir di luar wilayah kerajaan Belanda, mereka memperoleh kebangsaan Indonesia. Namun dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menyatakan bahwa mereka memilih kebangsaan Belanda; dan
 - b. Jika mereka lahir di luar wilayah kerajaan Belanda, mereka tetap memegang kebangsaan Belanda. Namun dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan, mereka berhak memilih kebangsaan Indonesia.
4. Orang asing yang kawula negara Belanda bukan orang Belanda yang telah dewasa menjelang waktu penyerahan kedaulatan dan yang lahir di Indonesia atau bertempat tinggal di Republik Indonesia Serikat mendapat kebangsaan Indonesia tetapi berhak menolaknya dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan.
5. Orang asing yang kawula negara Belanda bukan orang Belanda yang telah dewasa menjelang waktu kedaulatan yang lahir tidak di Indonesia yang bertempat tinggal di kerajaan Belanda tetapi berkebangsaan Belanda, tetapi dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak menolak kebangsaan Belanda dan memilih kebangsaan Indonesia.
6. Orang asing yang kawula negara Belanda bukan orang Belanda dari luar negeri yang telah dewasa menjelang waktu penyerahan kedaulatan yang bertempat tinggal di wilayah peserta Uni Indonesia-Belanda dan yang lahir di negeri Belanda. Tetapi jika orang tua mereka kawula negara Belanda karena lahir di Indonesia,

¹² Koerniamanto Soetoprawiro, 1996, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 4.

¹³ Piagam Persetujuan Pembagian Warga Negara Konferensi Meja Bundar.

¹⁴ Penduduk Jawa di Suriname berasal ketika Pemerintah Kerajaan Belanda sejak tahun 1890 s/d 1939 telah mengirimkan 32.956 orang TKI asal Pulau Jawa ke Suriname. Maksud dan tujuan pengiriman TKI itu adalah untuk menambah kekurangan tenaga kerja di beberapa perkebunan yang ada di Suriname. www.wikipedia.com/sejarah_keturunan_Jawa_di_suriname.

dalam jangka waktu dua tahun sesudah penyerahan kedaulatan mereka berhak memilih kebangsaan Indonesia dengan menolak kebangsaan Belanda itu.

Jangka waktu kesempatan untuk menggunakan hak opsi ataupun hak repudiasi itu dengan demikian adalah sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan tanggal 27 Desember 1951.

Menurut **Trianto** dan **Titik Triwulan Tutik**, bahwa berdasarkan persetujuan perihal pembagian warga negara hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB) tanggal 27 Desember 1949 antara Belanda dengan negara Indonesia Serikat tersebut ada tiga hal yang penting dalam persetujuan tersebut, antara lain:

- (1) Orang Belanda yang tetap kewarganegaraan Belanda tetapi terhadap keturunannya yang lain dan bertempat tinggal di Indonesia kurang lebih 6 bulan sebelum 27 Desember 1949 setelah penyerahan kedaulatan dapat memilih kewarganegaraan Indonesia yang dinamakan "hak opsi" atau hak untuk memilih kewarganegaraan, sedangkan pemilihan kewarganegaraan disebabkan tindakan aktif sebagai lawan tindakan pasif dalam hak repudiasi;
- (2) Orang-orang yang tergolong kawula Belanda (orang Indonesia Asli) berada di Indonesia memperoleh kewarganegaraan Indonesia kecuali tidak tinggal di Suriname/Antiland Belanda dan dilahirkan di wilayah Belanda dan dapat memilih kewarganegaraan Indonesia;
- (3) Orang-orang Eropa dan Timur Asing maka terhadap mereka dua kemungkinan yaitu: jika bertempat tinggal di Belanda maka ditetapkan kewarganegaraan Belanda, mereka yang dinyatakan sebagai WNI dapat menyatakan menolak dalam kurun waktu dua tahun.¹⁵

Berdasarkan hal tersebut pada dasarnya bagi orang Indonesia Asli yang lahir dalam wilayah Indonesia secara otomatis adalah warga negara Indonesia, sedangkan yang lahir di wilayah Belanda dan/atau jajahan Belanda yang lain dapat memilih sebagai warga negara Indonesia atau warga negara Belanda. Adapun bagi keturunan Belanda dapat memilih sebagai warga negara Indonesia atau warga negara Belanda, begitu pula dengan orang-orang Eropa dan Timur Asing kepadanya dapat diberikan pilihan.

4. Kewarganegaraan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

a. Permasalahan Dwi-Kewarganegaraan Orang Cina di Indonesia

Masalah kewarganegaraan pada awal kemerdekaan negara Republik Indonesia tidak hanya ada pada orang-orang Belanda dan Eropa yang ada di Indonesia. Tetapi

¹⁵ **Trianto** dan **Titik Triwulan Tutik**, 2007, *Falsafah Negara dan*, Op. cit., h. 192-193.

juga terhadap orang-orang Tionghoa yang merupakan warga negara Republik Rakyat Cina (RRC) yang ada di Indonesia. Permasalahan itu adalah adanya dwi-kewarganegaraan orang-orang Cina. Pada tahun 1949 kaum komunis berhasil merebut kekuasaan di Cina dari tangan kaum Kuo Min Tang. Maka dari itu lahirlah negara RRC. Negara ini masih mempertahankan Undang-Undang Kewarganegaraan Cina Nasionalis yang diundangkan pada tahun 1929. Undang-undang ini menggunakan asas *ius sanguinis*, berarti semua orang Cina di mana pun mereka berada diklaim sebagai warga negara Cina. Hal ini mengakibatkan semua orang yang berstatus warga negara Indonesia mempunyai dwi-kewarganegaraan. Artinya selain memiliki kewarganegaraan Indonesia mereka juga mempunyai kewarganegaraan Cina.

Piagam Persetujuan Pembagian Warga Negara (PPPWN) yang dimulai pada tanggal 27 Desember 1949 sampai tanggal 27 Desember 1951 dikenal juga sebagai *masa opsi*.¹⁶ Pada masa itu pula Duta Besar RRC untuk Indonesia Wang Yen-Shu yaitu pada tanggal 14 Agustus 1950 dilantik sebagai Duta Besar Pertama RRC di Indonesia. Duta Besar ini secara aktif berkampanye guna menarik orientasi orang-orang Cina di Indonesia ke RRC. Terjadilah pengaruh perebutan antara pihak RRC dengan Indonesia, sehingga Indonesia merasa terganggu karenanya.

Pada masa opsi berakhir tanggal 27 Desember 1951 dengan hasil mengecewakan pihak Indonesia mengingat sekitar 40 persen orang Cina Indonesia secara formal menolak kewarganegaraan Indonesia, kemudian muncullah kekecewaan dari berbagai pihak di Indonesia atas PPPWN itu.¹⁷ Sebagai akibat memuncaknya ketidakpuasan terhadap PPPWN, disusunlah Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang kewarganegaraan Indonesia. RUU tersebut selesai pada bulan Februari 1954. Namun sebelum disahkan dan diberlakukan, Indonesia terlebih dahulu harus melakukan pembicaraan terlebih dahulu dengan pihak RRC. Pokok dari permasalahan itu adalah perlunya diselesaikan banyaknya orang Cina yang diklaim sebagai warga negaranya baik oleh Indonesia maupun oleh RRC akibat dari opsi 1949-1951 dari hasil KMB di Den Haag. Usul pembicaraan Indonesia-RRC ini disambut secara positif oleh pemerintah RRC, dalam rangka politik luar negeri RRC yang baru dikenal dengan *Peaceful Coexistence*,¹⁸ maka dari itu dilakukanlah suatu persetujuan antara menteri luar negeri Indonesia Sunario dan Menteri Luar Negeri RRC, Chou En-Lai. Pada tanggal 22 April 1955 yang dikenal dengan perjanjian dwi-kewarganegaraan Cina di Indonesia.

Tujuan pihak Indonesia dalam persetujuan ini adalah meniadakan akibat-akibat masa opsi. Selain itu, Indonesia juga menghendaki adanya kepastian akan lepasnya tuntutan yuridis terhadap orang Cina di Indonesia sebelum kepada mereka diberikan

¹⁶ Masa opsi adalah masa untuk memilih dan menolak kewarganegaraan Indonesia berdasarkan hasil dari perundingan KMB di Den Haag, berlaku dari tanggal 27 Desember 1949 sampai 27 Desember 1951.

¹⁷ Koerniamanto Soetoprawiro, 1996, *Hukum Kewarganegaraan ...*, Op. cit., h. 106.

¹⁸ *Peaceful Coexistence* atau *Five Principles Peaceful Coexistence* adalah kebijakan politik luar negeri Cina yaitu: 1. saling menghormati kesatuan wilayah masing-masing; 2. tidak melakukan agresi; 3. tidak melakukan intervensi masalah dalam negeri masing-masing; 4. kesamaan dan saling menguntungkan; 5. hidup damai berdampingan. Lihat Flemming Cristhiansen and Shirin M. Ray, *Chines Politic and Society and Introduction*, London: Prentice, h. 199.

kesempatan baru untuk memilih kewarganegaraan. Sementara itu, RRC juga menerima baik keinginan Indonesia untuk menentukan sendiri siapa saja orang Cina Indonesia yang harus memilih dan tidak ikut memilih, karena telah secara implisit memilih kewarganegaraan Indonesia berdasarkan kedudukan sosial politik mereka. Maka secara yuridis, isi persetujuan tersebut diratifikasi dalam bentuk Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan (UUKN 1958).

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan (UUKN 1958) disahkan pada tanggal 11 Januari 1958 diundangkan dalam Lembaran Negara 1958-5 pada tanggal 27 Januari 1958 dan mutlak berlaku sejak diundangkan pada tanggal 1 Agustus 1958. Beberapa bagian dari undang-undang itu, yaitu yang mengenai ketentuan-ketentuan siapa warga negara Indonesia, status anak-anak dan cara-cara kehilangan kewarganegaraan, ditetapkan berlaku surut hingga tanggal 27 Desember 1949.¹⁹

Hal-hal selengkapnya yang diatur dalam UUKN 1958, antara lain: (1) Siapa yang dinyatakan berstatus warga negara Indonesia (WNI); (2) Naturalisasi atau Pewarganegaraan biasa; (3) Akibat pewarganegaraan; (4) Pewarganegaraan istimewa; (5) Kehilangan kewarganegaraan Indonesia; dan (6) Siapa yang dinyatakan berstatus orang asing.

Menurut UUKN 1958 ini warga negara Indonesia adalah:

- 1) Mereka berdasarkan UU/peraturan/perjanjian, yang terlebih dahulu berlaku (berlaku surut);
- 2) Mereka yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam undang-undang itu.²⁰

Sebaliknya seseorang dapat menjadi orang asing jika ia tidak memenuhi syarat sebagai warga negara, seperti yang disebutkan di atas. Selain itu mungkin juga seorang Indonesia menjadi orang asing karena: (1) Dengan sengaja, insyaf dan sadar menolak kewarganegaraan RI; (2) Menolak kewarganegaraan RI, karena khilaf atau ikut-ikutan saja; dan (3) Ditolak oleh orang lain, misalnya seorang anak yang ikut status orang tuanya yang menolak kewarganegaraan RI.²¹

Termasuk ketentuan yang diatur dalam UUKN 1958 adalah nota kesepakatan antara Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo dan Perdana Menteri Chou-En-Lai tertanggal 3 Juni 1955 di Peking. Tujuan dari undang-undang ini adalah:

1. Menyelesaikan masalah dwi-kewarganegaraan yang ada pada waktu itu;
2. Mencegah timbulnya dwi-kewarganegaraan di kemudian hari.

Dalam perjanjian ini, masalah dwi-kewarganegaraan yang ada itu diselesaikan dengan cara menghilangkan salah satu kewarganegaraan yang serempak dimiliki seseorang. Untuk itu kedua belah pihak menyepakati hal-hal berikut ini:

1. Suatu golongan di antara mereka yang berdwikewarganegaraan dianggap tidak

¹⁹ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara dan*, Op. cit., h. 193.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Samidjo, Op. cit., h. 42.

mempunyai kewarganegaraan rangkap lagi, karena menurut pendapat pemerintah Indonesia kedudukan sosial politik mereka membuktikan bahwa mereka dengan sendirinya (secara *implicit*) telah melepaskan kewarganegaraan RRC-nya. Dengan demikian pula halnya dengan istri dan anaknya yang belum dewasa, diikuti dalam anggapan itu;

2. Mereka yang berkewarganegaraan rangkap selain butir a di atas, harus memilih dengan kehendak sendiri salah satu kewarganegaraan yang akan mereka pertahankan, dengan ketentuan bahwa mereka yang menyatakan pilihannya, bagi Indonesia menjadi orang asing. Suami/istri yang berkewarganegaraan rangkap menentukan pilihannya masing masing. Sementara itu, anak selama belum dewasa, mengikuti pilihan bapak/ibunya. Jika kemudian telah dewasa anak tersebut harus memilih salah satu kewarganegaraan. Apabila ia tidak menyatakan pilihannya, ia dianggap tetap berkewarganegaraan seperti selama ia belum dewasa.

Khusus menyangkut masalah perkawinan, Pasal X Perjanjian Dwi-Kewarganegaraan menentukan, bahwa apabila seorang warga negara Indonesia kawin dengan seorang warga negara RRC, masing-masing tetap memiliki kewarganegaraan asal, kecuali apabila salah satu dari mereka dengan kehendak sendiri memohon dan memperoleh kewarganegaraan partnernya. Jika ia memperoleh kewarganegaraan dari partnernya, dengan sendirinya akan kehilangan kewarganegaraan asalnya. Dalam hal hak opsi dan hak repudiasi ini seseorang yang memilih kewarganegaraan Indonesia harus memiliki SBKRI (Surat Bukti Kewarganegaraan Indonesia).

Pasal 17 huruf (k) UUKN 1958 memberikan kewajiban bagi warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri lain untuk menjalankan dinas negara, guna menyatakan keinginan untuk tetap menjadi warga negara Indonesia dalam jangka waktu 5 (lima) tahun yang pertama dan selanjutnya 2 (dua) tahun. Dalam masa itu tidak semua warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri dapat memenuhi kewajiban tersebut bukan karena kelalaian melainkan akibat dari suatu keadaan di luar kesalahannya, sehingga dia terpaksa tidak dapat menyatakan keinginannya tersebut tepat pada waktunya. Karena Pasal 18 tidak menampung orang-orang tersebut, maka perlu diadakan perubahan terhadap Pasal 18 UUKN 1958.

Adapun mengenai orang yang berhak menggunakan kesempatan Pasal 18 ayat (2) ini adalah orang yang pada waktu mulai berlakunya UUKN 1958 adalah warga negara Republik Indonesia dan selama ini menunjukkan kesetiiaannya kepada negara Republik Indonesia.

Dengan demikian, orang-orang Cina perantauan (*Hoa Kiau*) juga tidak dapat menggunakan kesempatan yang diberikan oleh undang-undang ini. Ketentuan berlakunya undang-undang ini terbatas pula yaitu: hanya berlaku 1 (satu) tahun, sehingga merupakan ketentuan yang berlaku satu kali saja. Jangka waktu 2 (dua) tahun berlaku bagi mereka yang tempat tinggalnya tidak ada perwakilan Indonesia.

Isi dari Pasal 18 UUKN 1958 adalah sebagai berikut:

1. Seorang yang kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia termasuk dalam Pasal 17 huruf (k) memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia kecuali jika ia mau bertempat tinggal di Indonesia berdasarkan kartu izin masuk dan menyatakan keterangan untuk itu. Keterangan itu harus dinyatakan kepada Pengadilan Negeri dari tempat tinggalnya dari 1 (satu) tahun setelah orang itu bertempat tinggal di Indonesia.
2. Seorang yang bertempat tinggal di luar negeri yang telah kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia termaksud dalam Pasal 17 huruf (k), karena sebab-sebab di luar kesalahannya, sebagai akibat dari keadaan di negara tempat tinggalnya yang menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya kewajiban sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut, dapat memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia:
 - a. Jika ia melaporkan diri dan menyatakan keterangan untuk itu kepada Perwakilan Republik Indonesia di negara tempat tinggalnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkannya undang-undang ini;
 - b. Jika ia melaporkan diri dan menyatakan keterangan untuk itu kepada Perwakilan Republik Indonesia di negara yang terdekat dari tempat tinggalnya dalam jangka waktu 2 tahun setelah berlakunya undang-undang ini.
3. Selain menyatakan keterangan untuk memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia seperti tersebut dalam ayat (2), orang yang bersangkutan harus:
 - a. Menunjukkan keinginan yang sungguh-sungguh untuk menjadi warga negara Republik Indonesia;
 - b. Telah menunjukkan kesetiaannya terhadap Negara Republik Indonesia.
4. Seorang yang telah menyatakan keterangan sesuai dengan ketentuan dalam ayat (2), memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia dalam waktu 1 tahun setelah melaporkan diri dan menyatakan keterangan serta ternyata memenuhi syarat-syarat tersebut dalam ayat (3) dan setelah mendapat Keputusan Menteri Kehakiman. Keputusan Menteri Kehakiman yang memberikan kembali kewarganegaraan Republik Indonesia mulai berlaku pada hari pemohon menyatakan sumpah atau janji setia di hadapan Perwakilan Republik Indonesia dan berlaku surut hingga hari tanggal Keputusan Menteri Kehakiman tersebut.²²

Ketika orang Cina (etnis Tionghoa) yang ada di Indonesia memilih kewarganegaraan Indonesia maka harus dibuktikan dengan SBKRI. Hal ini sangat disayangkan karena dalam praktiknya kebijakan SBKRI hanya diberlakukan terhadap etnis Tionghoa saja. Apabila pada pemerintahan Orde Baru saat itu memiliki pemahaman dan pengertian yang benar akan arti kewarganegaraan, maka tentu tidak akan muncul masalah mengenai SBKRI. Dengan kata lain, SBKRI adalah bentuk lain dari *apartheid (segregation)* atau *state sponsored rasial discrimination* yang diekspresikan melalui perangkat hukum dan kebiasaan.²³

SBKRI ini juga wajib dimiliki oleh anak-anak orang Tionghoa yang lahir di Indonesia, walaupun secara perundang-undangan mereka adalah warga negara Indo-

²² Pasal 18 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUKN 1958.

²³ In South Africa the separative aspect of apartheid is expressed in law as well as in action, **The Encyclopedia Americana**, 1984, *Biography: South Africa*, Danbury, Conn.: Grolier Incorporated, h. 88. Lihat juga **Frans Winarta**, "SBKRI, Sejarah dan Masalahnya dalam Praktik", artikel dalam *Jurnal Law Review*: Fakultas Hukum UPH, Vol. XIV No. 1, Juli 2010.

nesia. Pada umumnya warga negara *by operation of law* tidak memerlukan bukti kewarganegaraan. Lain halnya dengan warga negara karena pengangkatan, perkawinan, karena turut ayah ibunya karena pernyataan maka ia memerlukan pembuktian jika membutuhkan demi kepastian hukum.

Di Malaysia dan Singapura untuk warga negara pewarganegaraan (*By Registration*) diberikan bukti kewarganegaraan yaitu *Certificate of Registration* dan *Certificate of Naturalization* untuk warga naturalisasi seperti juga di Filipina. Untuk warga negara yang tidak mempunyai bukti kewarganegaraan di Amerika Serikat diberikan *Certificate of Nationality*.²⁴ Perbedaan sangat dirasakan terhadap orang Tionghoa dengan adanya sebutan pribumi dengan nonpribumi. Hal ini menyebabkan diskriminasi terhadap golongan nonpribumi mulai dari pengurusan izin sampai dalam hak-haknya sebagai warga negara. Tak lepas dari sejarah istilah nonpribumi ini dahulunya ada berdasarkan penggolongan hukum yang dilakukan oleh Belanda di dalam ketentuan Pasal 163 IS.

Ketika masa peralihan dari zaman Orde Baru menuju reformasi, terjadi demonstrasi besar-besaran yang memaksa Presiden Soeharto untuk mundur hal itu berimbas terjadinya kerusuhan yang puncaknya pada Mei 1998. Pada kerusuhan tahun 1998, orang Tionghoa yang dianggap nonpribumi menjadi korban diskriminasi akibat masih terasanya perbedaan dalam status kewarganegaraan di Indonesia. Mereka dibunuh dan harta mereka dijarah massa. Hal itu dikarenakan orang Tionghoa dituduh menjadi biang krisis ekonomi dan korupsi kolusi nepotisme (KKN) di Indonesia karena mereka sering menggunakan sogokan untuk mendapatkan kemudahan dari pemerintah. Hal ini menyebabkan banyak orang Tionghoa memutuskan untuk pindah dari Indonesia.

Puncaknya pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri sebagai presiden dan digantikan oleh Presiden B.J. Habibie. Demi melindungi hak-hak orang-orang Tionghoa di Indonesia Presiden B.J. Habibie tepatnya pada tanggal 16 September 1998 mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Nonpribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Kegiatan Pemerintah, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan sebagai Wujud dari Upaya Penghapusan Diskriminasi Terhadap Permasalahan Golongan dalam Kewarganegaraan di Indonesia.

Instruksi presiden ini didasari oleh pertimbangan bahwa untuk lebih meningkatkan perwujudan persamaan di dalam hukum dan pemerintahan, persamaan hak atas pekerjaan dan penghidupan, hak dan kewajiban warga negara, dan perlindungan hak asasi manusia, serta lebih memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, dipandang perlu memberi arahan bagi upaya pelaksanaannya.²⁵

Diawali dengan adanya Inpres ini perlahan-lahan perbedaan antara pribumi dengan nonpribumi dirasakan hilang, pada masa pemerintahan presiden keempat RI

²⁴ B.P. Paulus, 198, *Kewarganegaraan RI ditinjau dari UUD 1945*, Jakarta: PT Pradyana Paramitha, h. 83.

²⁵ Pertimbangan Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998.

Abdul Rahman Wahid, beliau mulai memberikan kesempatan untuk orang Tionghoa untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dengan mengangkat Kwik Kian Gie sebagai menteri perekonomian. Kebijakan penghapusan diskriminasi juga dapat diperhatikan dengan berbagai keputusan pemerintah misalnya Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1999 dan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang agama, kepercayaan dan adat istiadat Cina seperti barongsai dan sejenisnya tidak perlu lagi izin khusus dari pemerintah karena secara kultural budaya dan etnis Tionghoa tetap dipandang sebagai salah satu aset budaya bangsa yang secara yuridis harus dilindungi keberadaannya.

Dalam perspektif SBKRI yang dianggap diskriminasi Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1999 adalah salah satu usaha Pemerintah menghapuskan diskriminasi di Indonesia, yaitu “Bagi warga negara Republik Indonesia yang telah memiliki kartu tanda penduduk, atau kartu keluarga atau akta kelahiran, pemenuhan kebutuhan persyaratan untuk kepentingan tertentu tersebut cukup menggunakan kartu tanda penduduk tersebut, kartu keluarga atau akta kelahiran tersebut,”²⁶ “maka segala peraturan perundang-undangan yang untuk kepentingan tertentu yang mempersyaratkan SBKRI, dinyatakan tidak berlaku lagi.”²⁷ Pada masa pemerintahan Presiden Megawati hari Raya Imlek dijadikan sebagai hari libur nasional, dengan demikian jelaslah sudah bahwa Negara Indonesia telah menghapuskan penggolongan antara pribumi dan nonpribumi dan dihapusnya diskriminasi terhadap etnis Tionghoa. Pada Pemerintahan Presiden SBY Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 ditetapkan yang pada dasarnya UU ini menghapuskan perbedaan antara orang pribumi dengan orang nonpribumi sesuai dengan asas khusus di dalam ketentuan ini yaitu penghapusan diskriminasi.

b. Penetapan Kewarganegaraan Republik Indonesia bagi Penduduk Irian Barat

Pada masa berlakunya UUKN 1958 terdapat pengaturan kewarganegaraan terhadap orang-orang Irian Barat (Papua) karena Irian Barat sekarang disebut dengan Papua adalah wilayah yang terakhir bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Empat tahun setelah kemerdekaan Indonesia, Belanda tetap saja belum mau hengkang dari Papua. Indonesia berusaha terus memaksa Belanda. Salah satunya adalah melalui Konferensi Meja Bundar (KMB). Konferensi ini berlangsung di Den Haag, Belanda tanggal 22 Desember 1949. Dalam perjanjian itu disepakati, bahwa seluruh bekas jajahan Belanda adalah wilayah Republik Indonesia, kecuali Papua Barat akan dikembalikan Belanda ke pangkuan NKRI 2 (dua) tahun kemudian.

KMB itu diikuti dengan Pengakuan dan Penyerahan kekuasaan atas wilayah jajahan Belanda kepada Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949. Isi kesepakatan KMB dalam kenyataannya diingkari oleh Belanda sendiri. Belanda tidak hanya seka-

²⁶ Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1999.

²⁷ ketentuan Pasal 5 Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1999.

dar bertahan di Papua, tetapi lebih dari itu, mempersiapkan langkah-langkah untuk memisahkan Tanah Papua dari NKRI. Dewan Nasional Papua dibentuk dan kemerdekaan secara tergesa-gesa dideklarasikan tanggal 1 Desember 1961.

Pada 1 Oktober 1962 pemerintah Belanda di Irian Barat menyerahkan wilayah ini kepada Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) melalui *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA) hingga 1 Mei 1963. Selanjutnya, PBB merancang suatu kesepakatan yang dikenal dengan “*New York Agreement*” untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat Irian Barat melakukan jajak pendapat melalui Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) pada 1969 yang diwakili 175 orang sebagai utusan dari delapan kabupaten pada masa itu. Setelah Pepera dilaksanakan, Dewan Musyawarah Pepera mengumumkan bahwa rakyat Irian dengan suara bulat memutuskan Irian Jaya tetap merupakan bagian dari Republik Indonesia. Hasil ini dibawa Duta Besar Ortiz Sanz untuk dilaporkan dalam Sidang Umum PBB ke 24 bulan November 1969. Sejak saat itu secara *de jure* Irian Barat sah menjadi milik Republik Indonesia.

Dalam permasalahan kewarganegaraan ketentuan status warga negara orang-orang Irian Barat, pemerintah Republik Indonesia menetapkan orang-orang Irian Barat sebagai warga negara Indonesia. Hal ini diatur di dalam Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971 tentang pernyataan digunakannya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Republik Indonesia bagi penduduk Irian Barat.

Isi dari Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971 tersebut yaitu:

1. Untuk menentukan kewarganegaraan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 sub a Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 bagi penduduk Irian Barat digunakan ketentuan-ketentuan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang warga negara dan penduduk Negara Republik Indonesia, sebagaimana yang telah ditambah dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1948.²⁸
2. Segala pernyataan yang berhubungan dengan Kewarganegaraan Indonesia yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga negara dan Penduduk Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 Keputusan Presiden ini dapat diajukan dalam waktu 1 Tahun terhitung tanggal ditetapkannya Keputusan ini.²⁹
3. Pelaksanaan keputusan presiden ini akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Kehakiman.³⁰
4. Keputusan presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.³¹

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971 tersebut ditetapkan tanggal 17 Februari 1971 oleh Presiden Soeharto.

²⁸ Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971.

²⁹ Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971.

³⁰ Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971.

³¹ Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971.

5. Kewarganegaraan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (UUKN 2006) dilatarbelakangi pertama-tama adalah karena perubahan UUD 1945 yang memberi tempat perlindungan yang luas terhadap HAM yang juga berakibat terhadap perubahan pasal-pasal mengenai hal-hal yang terkait dengan kewarganegaraan dan hak-haknya.

UUKN 1958 secara filosofis, yuridis dan sosiologis sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan Republik Indonesia. *Secara filosofis*, undang-undang tersebut masih mengandung ketentuan-ketentuan yang belum sejalan dengan falsafah Pancasila antara lain, karena bersifat diskriminatif, kurang menjamin pemenuhan hak asasi dan persamaan antarwarga negara, serta kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak. *Secara yuridis*, landasan konstitusional pembentukan undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 yang sudah tidak berlaku sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perkembangannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang lebih menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia dan hak warga negara. *Secara sosiologis*, undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional dalam pergaulan global, yang menghendaki persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara di hadapan hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender.

UUKN 2006 berbeda dengan undang-undang sebelumnya, undang-undang ini pada dasarnya menganut asas kelahiran berdasarkan tempat negara kelahiran (*ius soli*) itu secara terbatas artinya asas *ius soli* tersebut hanya dilakukan terbatas bagi anak-anak. Hal ini dapat diperhatikan pada penjelasan warga negara Indonesia adalah dalam Pasal 4 huruf (I) “Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang tidak jelas status kewarganegaraan ayah ibunya”, Pasal 4 huruf (J) “Anak yang baru lahir ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui,” dan Pasal 4 huruf (K) “Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya,” yang menjelaskan pengertian dari warga negara menentukan bahwa asas *ius soli* itu hanya berlaku bagi seorang anak yang lahir di wilayah Republik Indonesia selama orang tua mereka tidak diketahui kewarganegaraannya. Jadi bukan berlaku apabila keberadaan tersebut sudah terjadi jika yang ditemukan adalah seorang anak yang sudah dewasa.

Sementara untuk mencegah masalah status kewarganegaraan ganda (*bipatride*) dan tanpa kewarganegaraan (*apatride*), baik dari status kewarganegaraan yang lahir dari sistem kelahiran maupun sistem perkawinan, maka UU kewarganegaraan mengakomodasi asas kewarganegaraan tunggal dan asas kewarganegaraan ganda

terbatas. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas kewarganegaraan yang menentukan bahwa hanya ada satu kewarganegaraan bagi setiap orang. Adapun asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak yang belum dewasa (belum berusia delapan belas tahun atau belum pernah menikah). Hal ini sifatnya merupakan suatu pengecualian, dengan suatu pertimbangan, bahwa anak-anak masih belum dewasa (*minderjarig*) yang secara yuridis dianggap belum memiliki kecakapan (*handelingson-bekwaam*) dalam lalu lintas hukum.³²

Substansi mendasar daripada UUKN 2006 yang sekaligus menjadi prinsip adalah, bahwa dalam UUKN 2006 ini tidak dikenal lagi permasalahan kewarganegaraan. Ketentuan ini dapat dilihat dalam penjelasan umum undang-undang tentang kewarganegaraan Republik Indonesia, bahwa UUKN 2006 menganut asas-asas kewarganegaraan sebagai berikut:

1. Asas *ius sanguinis* (*law of the blood*) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
2. Asas *ius soli* (*law of the soil*) secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.
3. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
4. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.

Selain asas umum tersebut juga terdapat asas khusus yang menjadi dasar penyusunan undang-undang tentang kewarganegaraan Indonesia. Asas khusus tersebut antara lain:

1. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri.
2. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap warga negara Indonesia dalam keadaan apa pun, baik di dalam maupun di luar negeri.
3. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintah adalah asas yang menentukan bahwa setiap warga negara mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
4. Asas kebenaran substantif adalah prosedur kewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat

³² Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara*, Op. cit., h. 317.

- permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
5. Asas nondiskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin, dan gender.
 6. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) adalah asas yang dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya;
 7. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.
 8. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa sesesorang yang memperoleh atau kehilangan warga negara Republik Indonesia diumumkan dalam berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.³³

UUKN 2006 berlaku sejak diundangkan tanggal 1 Agustus 2006 (dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2006 No. 63). Dengan demikian, semua peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur mengenai kewarganegaraan, dengan sendirinya tidak berlaku karena tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang diamanatkan dalam UUD 1945 setelah amendemen. Oleh sebab itu, sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan, yaitu asas *lex posteriori derogat lex priori*, yaitu asas peraturan hukum yang menyatakan, bahwa peraturan-peraturan yang baru menggantikan peraturan-peraturan yang lama.

B. WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Rakyat yang menetap di suatu wilayah tertentu, dalam hubungannya dengan negara disebut warga negara. Warga negara secara sendiri-sendiri merupakan subjek-subjek hukum yang menyangkut hak-hak dan sekaligus kewajiban-kewajiban dari dan terhadap negara. Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang wajib diakui (*recognized*) oleh negara dan wajib dihormati (*respected*), dilindungi (*protected*), dan difasilitasi (*facilitated*), serta dipenuhi (*fulfilled*) oleh negara. Sebaliknya, setiap warga negara juga mempunyai kewajiban-kewajiban kepada negara yang merupakan hak-hak negara yang juga wajib diakui (*recognized*), dihormati (*respected*), dan ditaati atau ditunaikan (*complied*) oleh setiap warga negara. Salah satu persyaratan diterimanya status sebuah negara adalah adanya unsur warga negara yang diatur menurut ketentuan hukum tertentu, sehingga warga negara yang bersangkutan dapat dibedakan dari warga negara lain.

Pasal 26 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 berbunyi "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara."

Pada dasarnya ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut, mengatur

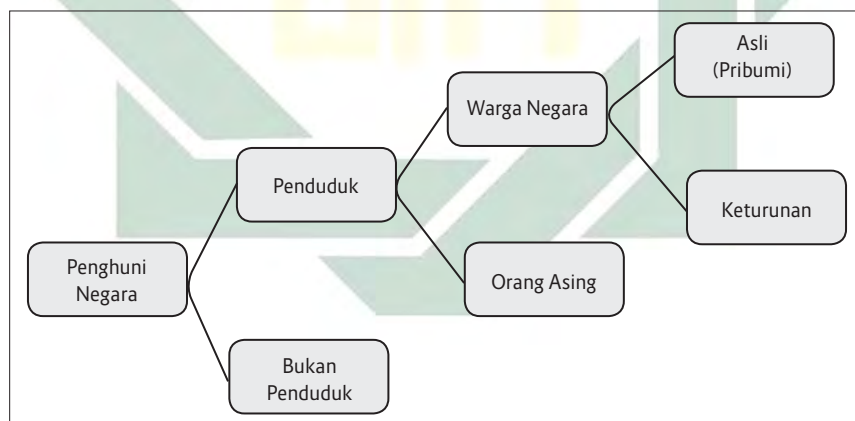
³³ Penjelasan UUKN 2006.

Pertama, siapa saja yang menjadi warga negara Indonesia. *Kedua*, bagaimana proses pewarganegaraan dilakukan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut, secara jelas dinyatakan, bahwa yang mejadi warga negara Indonesia adalah (1) orang-orang bangsa Indonesia asli, dan (2) orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah setiap warga negara Indonesia harus menjadi penduduk Indonesia? Atau setiap penduduk yang berdiam di wilayah Indonesia haruslah merupakan warga negara Indonesia.

Berdasarkan konsep ilmu negara penduduk (*ingezetenen*) atau rakyat merupakan salah satu unsur untuk memenuhi kriteria dari suatu negara. Penduduk atau penghuni suatu negara merupakan semua orang yang pada suatu waktu mendiami wilayah negara.³⁴ Mereka secara sosiologis lazim dinamakan “rakyat” dari negara tersebut, yaitu sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan dan yang bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.

Penduduk yang mendiami suatu negara ditinjau dari segi hukum, terdiri dari warga negara (*staatsburgers*), dan orang asing. Menurut **Soepomo**, penduduk ialah orang yang dengan sah bertempat tinggal tetap dalam suatu negara. Sah artinya tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan mengenai masuk dan mengadakan tempat tinggal tetap dalam negara yang bersangkutan.³⁵ Selain penduduk dalam suatu wilayah negara ada orang lain yang bukan penduduk (*niet-ingezetenen*), misalnya seorang wisatawan yang berkunjung dalam suatu negara.



GAMBAR 15.1. PENGHUNI NEGARA

Sumber: Titik Triwulan Tutik, 2010: 306.

Penduduk terbagi dengan warga negara asli dan orang asing. Warga negara asli merupakan pemegang status kewarganegaraan yang diberikan oleh negara tersebut,

³⁴ Samidjo, 1986, *Ilmu ...*, *Op. cit.*, h. 35.

³⁵ Soepomo dalam Hartono Hadisoepipto, 1999, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta; Liberty, h. 49.

sedangkan orang asing adalah orang yang memiliki status kewarganegaraan dari negara lain yang berada di luar wilayah negaranya dan berada di negara tersebut karena suatu kepentingan.

Setiap warga negara suatu negara diberikan status kewarganegaraan dari negara tersebut. Status kewarganegaraan bukan hanya mengenai sebuah status yang melekat pada persoalan kartu tanda penduduk ataupun untuk melengkapi administrasi lainnya, melainkan kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara. Maka dari itu konstitusi negara Indonesia merumuskan siapa yang berhak memperoleh kewarganegaraan Indonesia.

Banyaknya jumlah penduduk Indonesia berpengaruh terhadap banyaknya jumlah pemegang status kewarganegaraan Indonesia. Seorang warga negara mempunyai kedudukan yang khusus yaitu, hubungan timbal balik antara negara dengan warga negaranya.

Berdasarkan data sensus penduduk yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2010, jumlah penduduk Indonesia adalah sebanyak 237.641.326 jiwa,³⁶ dengan laju pertumbuhan sebanyak 1,49% setiap tahunnya. Dari laju pertumbuhan tersebut, maka tahun 2013 jumlah penduduk Indonesia kurang lebih 255.000.000 jiwa dan diperkirakan berjumlah 270.000.000 jiwa pada tahun 2017. Jumlah ini menempatkan Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak keempat di dunia. Jumlah ini terdiri dari berbagai macam suku, baik suku-suku asli Indonesia, suku bangsa lain yang telah menjadi warga negara Indonesia dan orang-orang yang diberikan kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan berdasarkan sejarah kewarganegaraan di Indonesia.

Kewarganegaraan membawa implikasi pada kepemilikan hak dan kewajiban. Negara wajib menjamin kepemilikan hak seorang warga negaranya yang mencakup hak sipil, hak politik, hak asasi ekonomi, sosial dan budaya. Adapun kewajiban sebagai seorang pemegang status kewarganegaraan Indonesia sebagai juga telah ditetapkan di dalam UUD NRI 1945, sehingga pemerintahan negara Indonesia dapat berjalan sesuai dengan cita-cita kemerdekaannya.

Mempertegas kedudukan warga negara dan penduduk tersebut, Pasal 26 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, bahwa "*Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.*"

1. Kedudukan Warga Negara Indonesia

Warga negara merupakan salah satu unsur hakiki dan unsur pokok suatu negara. Status kewarganegaraan menimbulkan hubungan timbal balik antara warga negara dan negaranya. Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban terhadap negaranya. Sebaliknya, negara mempunyai kewajiban memberikan perlindungan terhadap warga negaranya.

Warga negara diartikan dengan orang-orang sebagai bagian dari suatu penduduk

³⁶ Badan Pusat Statistik 2010, www.BPS.go.id.

yang menjadi unsur negara. Istilah ini dahulu biasa disebut *hamba* atau *kawula negara*. Tetapi kenyataannya istilah warga negara lebih sesuai dengan kedudukannya sebagai orang yang merdeka dibandingkan dengan istilah hamba atau kawula negara, karena warga negara mengandung arti peserta, anggota atau warga dari suatu negara, yaitu peserta dari suatu persekutuan yang didirikan dengan kekuatan bersama, atas dasar tanggung jawab bersama dan untuk kepentingan bersama.³⁷

A.S. Hikam, mendefinisikan warga negara sebagai terjemahan dari *citizenship*, yaitu anggota dari sebuah komunitas yang membentuk negara itu sendiri.³⁸ Adapun **Koerniatmanto S.**, mendefinisikan warga negara dengan anggota negara. Sebagai anggota negara, seorang warga negara mempunyai kedudukan yang khusus terhadap negaranya. Ia mempunyai hubungan hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik terhadap negaranya.³⁹

Dalam konteks Indonesia istilah warga negara berdasarkan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan, *yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara*. Dalam penjelasan 26 ayat (1) UUD 1945 diterangkan yang dimaksud *orang-orang bangsa lain, misalnya orang peranakan Belanda, peranakan Tionghoa, dan peranakan Arab yang bertempat kedudukan di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara Republik Indonesia dapat menjadi warga negara*.

Selain itu sesuai dengan Pasal 1 UUKN 1958 dinyatakan, bahwa warga negara Republik Indonesia adalah orang-orang yang berdasarkan perundang-undangan dan/atau perjanjian-perjanjian dan/atau peraturan-peraturan yang berlaku sejak proklamasi 17 Agustus 1945 sudah menjadi warga negara Republik Indonesia.

Secara yuridis, ketentuan mengenai warga negara ditegaskan kembali dalam Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan dengan tanpa perubahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945, istilah warga negara Indonesia dibedakan menjadi dua golongan: *Pertama*, warga negara asli (pribumi), yaitu penduduk asli negara tersebut. Misalnya, suku Jawa, suku Madura, suku Dayak dan etnis keturunan yang sejak kelahirannya menjadi WNI, merupakan warga negara asli Indonesia; dan *Kedua*, warga negara asing (*vreemdeling*) misalnya, bangsa Tionghoa, Timur Tengah, India, USA, dan sebagainya, yang telah disahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi warga negara Indonesia (WNI).

Ketentuan selanjutnya mengenai kewarganegaraan diatur dalam UUKN 2006, Pasal 1 ayat (1) UUKN 2006 secara normatif menentukan, bahwa warga negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan makna penetapan menurut peraturan perundang-undangan, maka dapat-

³⁷ **Tim ICCE**, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, h. 73.

³⁸ **A. S. Muhammad Hikam**. 2002. "Kewarganegaraan dan Agenda Demokratisasi." dalam **Malian, S. dan Marzuki, S.** *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: UII Press, h. 26.

³⁹ **Tim ICCE**, 2003, "Demokrasi, Hak...", *Op. cit.*, h. 26.

lah disimpulkan bahwa warga negara Republik Indonesia hanya dikenal dari konsep yuridis.⁴⁰ Apakah dengan demikian akan melenyapkan aspek sosiologis warga negara seperti bahasa, sosial dan budaya? Selanjutnya Pasal 2 UUKN 2006, secara khusus menyebutkan siapa saja yang menjadi warga negara Indonesia itu, bahwa “*Yang menjadi warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.*”

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara normatif di Indonesia tidak mengenal pengakuan warga negara selain sebagaimana yang telah ditetapkan oleh perundang-undangan.⁴¹ Artinya bahwa status kewarganegaraan seseorang adalah telah ditetapkan secara yuridis dalam suatu aturan perundang-undangan. Dengan demikian, apabila kewarganegaraan seseorang hanya diakui oleh bangsa Indonesia apabila sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Lalu bagaimana jika terjadi imigran gelap? Atau bagaimana dengan seseorang yang mencari suaka politik? Berkaitan dengan hal tersebut secara yuridis hak-hak mereka tetap diakui, tetapi mereka tetap bukan sebagai warga negara Indonesia.

UUKN 2006 juga menentukan, bahwa yang berhak menjadi WNI adalah setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum UUKN 2006 ini diundangkan sudah menjadi warga negara Indonesia. Ketentuan ini memberikan implikasi, bahwa setiap orang yang sebelum UUKN 2006 ini sudah menjadi warga negara Indonesia, maka secara otomatis dianggap sebagai warga negara Indonesia tanpa kecuali. Adapun yang dimaksud dengan setiap orang yang berdasarkan perjanjian pemerintah RI dengan negara lain adalah—karena pernah adanya kasus kewarganegaraan ganda bagi para WNI keturunan Tionghoa (RRC) yang diselesaikan dengan perjanjian bilateral antara Menteri Luar Negeri Indonesia Soenario dan Menteri Luar Negeri Cina Chow. Isi dari perjanjian tersebut adalah memberikan hak opsi kepada warga keturunan untuk memilih—maka bagi mereka yang memilih sebagai WNI hingga sekarang tetap dianggap sebagai WNI.

Selain ketentuan tersebut yang menjadi WNI secara otomatis disebabkan oleh dua peristiwa hukum: *Pertama*, proses kelahiran seseorang—yang dikategorikan menjadi dua: (1) berdasarkan keturunan dari orang tua (*ius sanguinis*); (2) berdasarkan tempat kelahiran (*ius soli*); *Kedua*, proses pengangkatan anak (adopsi).⁴²

Hal yang perlu diingat: “warga negara suatu negara tidak selalu menjadi penduduk negara itu.” Misalnya, warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri. Dan penduduk suatu negara tidak selalu merupakan warga negara di mana ia tinggal. Misalnya, orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.”

Menurut **Wolhoff**, dalam suatu negara adakalanya ditemukan golongan *minoriteit*, yaitu golongan orang yang berjumlah kecil, yang secara yuridis memiliki

⁴⁰ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara*, *Op. cit.*, h. 318.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, h. 319.

status kewarganegaraan negara nasional tertentu, akan tetapi memiliki sifat batin-lahir sosial kebudayaan yang berbeda dari bangsa itu. Sehingga golongan ini belum diasimilasikan sepenuhnya.⁴³ Sebagai contoh, di wilayah negara Indonesia terdapat beberapa golongan minoritas. Misalnya, Suku Anak Dalam di Sumatra, Suku Badui di Jawa Barat, Suku Samin di Jawa Tengah dan Jawa Timur, Suku *Dayak Oudth* di Kalimantan, dan beberapa punan (*clan*) suku di Papua. Untuk memberdayakan ek-sistensi mereka beberapa langkah persuasif digunakan, termasuk adanya perwakilan mereka dalam ketatanegaraan sebagai anggota MPR yang mewakili daerah (DPD). Adapun pada masa orba golongan ini diangkat sebagai utusan golongan.

Berbeda dengan pendapat **Wolhoff**, **Presiden Soekarno** pernah menyatakan dengan bangga ke mendiang Ho Chi Minh, kepala negara Vietnam Utara:

"Di Indonesia kita tidak mengenal adanya kelompok minoritas. Suku Dayak, suku Jawa, suku Irian, suku Tionghoa bukanlah kelompok Minoriti. Tidak ada Minoriti. Karena kalau ada minoriti tentu ada Mayoriti. Kalau ada Mayoriti akan timbul eksploitasi daripada minoritet oleh mayoritet. Suku berarti sikil, kaki. Jadi bangsa Indonesia itu banyak kakinya. Ada kaki Jawa, ada kaki Batak, ada kaki Sumba dan ada kaki peranakan Tionghoa. Kesemuanya adalah kaki-kaki dari satu tubuh, yaitu tubuh bangsa Indonesia".⁴⁴

Formulasi presiden pertama RI ini sejalan dengan "terapi" integrasi, karena setiap suku di Indonesia adalah bagian yang tidak terpisahkan dari tubuh bangsa Indonesia dan "kaki-kaki" ini tidak perlu hilang identitasnya. Yang Batak bisa tetap mempertahankan kebudayaan Bataknya, yang Padang, yang Jawa, yang Ambon dan yang berketurunan Tionghoa juga demikian, asal mereka saling berkembang "menyehatkan" dan "menguatkan" tubuh Bangsa Indonesia. Dari segi kebudayaan, setiap kebudayaan dari semua golongan etnis yang ada merupakan sumbangan positif dalam memperkaya kebudayaan nasional.

Pada dasarnya, status suatu kewarganegaraan seseorang memiliki dua aspek, yaitu: *Pertama*, dari segi **aspek hukum**, di mana kewarganegaraan merupakan suatu status hukum kewarganegaraan, suatu kompleks hak dan kewajiban, khususnya di bidang hukum publik, yang dimiliki oleh warga negara dan yang tidak dimiliki oleh orang asing. Contoh, "hak warga negara" antara lain adalah hak pilih aktif dan pasif. Adapun "kewajiban warga negara", misalnya wajib militer, yakni kewajiban membela negara dari serangan negara lain. *Kedua*, dari segi **aspek sosial**, di mana kewarganegaraan merupakan keanggotaan suatu bangsa tertentu, yakni sekumpulan manusia yang terikat suatu dengan lainnya karena kesatuan bahasa, kehidupan sosial budaya serta kesadaran nasional.⁴⁵

Status kewarganegaraan secara yuridis diatur oleh peraturan perundang-

⁴³ Dasril Radjah, 1992, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 6.

⁴⁴ Siauw Tjong Djin, "Reformasi Penyelesaian Masalah Minoritas", *artikel* dalam http://groups.yahoo.com/group/budaya_tionghoa/message/12334, diakses tanggal 22 Januari 2017.

⁴⁵ Daman Rozikin, 199, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 45. Lihat juga, **Abu Bakar Busrah** dan **Abu Daud Busroh**, 1984, *Hukum Tata Negara*, Jakarta Ghalia Indonesia, h. 169-170.

undangan nasional tiap negara. Karena pada hakikatnya merupakan hak setiap negara untuk menetapkan siapa-siapa yang menjadi warga negaranya dan syarat-syarat yang harus dipenuhinya.

Tetapi dilihat dari adanya *unifermiteit* dalam menentukan persyaratan timbulnya kewarganegaraan telah menimbulkan masalah dalam kewarganegaraan sendiri. Misalnya timbulnya *apatride* dan *bipatride*, yang merugikan orang tersebut dan negara.

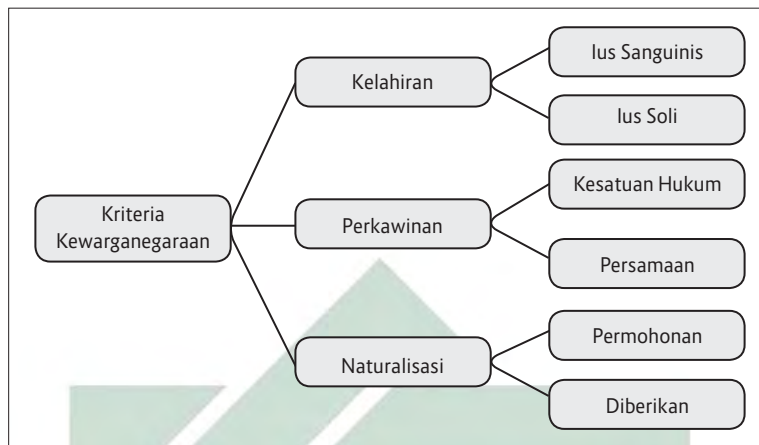
Dalam peraturan perundang-undangan nasional suatu negara pada umumnya selain ditentukan persyaratan kewarganegaraan, juga meliputi: (1) Cara-cara kehilangan kewarganegaraan dan cara memperolehnya kembali; dan (2) Cara-cara naturalisasi orang asing dan akibatnya bagi istri (suami); dan anak-anak orang yang dinaturalisasi.⁴⁶

2. Sistem Kewarganegaraan

Berdasarkan UUKN 2006 disebutkan, bahwa yang dimaksud dengan warga negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain warga negara adalah orang-orang yang menurut hukum atau secara resmi merupakan anggota resmi dari suatu negara tertentu. Adapun Kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara.

Pada dasarnya ada tiga sistem (kriteria umum) yang digunakan untuk menentukan siapa yang menjadi warga negara suatu negara, yaitu kriteria yang didasarkan atas kelahiran, perkawinan, dan naturalisasi. Kriteria kelahiran dibagi dalam *ius sanguinis* (asas keibubapakan/keturunan) dan kriteria *ius soli* (tempat kelahiran). Hal inilah yang menjadi asas kewarganegaraan. Dalam praktik, mungkin salah satu dari syarat tersebut dipergunakan atau mungkin pula kombinasi antara keduanya. Kriteria perkawinan dikenal pula asas kesatuan hukum dan asas persamaan; sedangkan dalam naturalisasi dikenal naturalisasi melalui permohonan dan naturalisasi diberikan. Secara umum kriteria kewarganegaraan ditunjukkan dalam Gambar 15.2.

⁴⁶ Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh, *Ibid.*, h. 172.



GBR 15.2. KRITERIA PENENTUAN WARGA NEGARA

a. Sistem Kewarganegaraan Berdasarkan Kelahiran

Pada umumnya, penentuan kewarganegaraan berdasarkan kelahiran seseorang dikenal dua asas, yaitu *ius soli* dan *ius sanguinis*. Istilah tersebut berasal dari bahasa Latin. *Ius* berarti hukum, dalil atau pedoman, *soli* berasal dari kata *solum* yang berarti negeri, tanah atau daerah, dan *sanguinis* berasal dari kata *sangius* yang berarti darah.

● Asas Ius Sanguinis

Asas *Ius Sanguinis* atau hukum darah (*law of the blood*) atau asas *genealogis* (keturunan) atau asas keibubapakan, adalah asas yang menetapkan seseorang mempunyai kewarganegaraan menurut kewarganegaraan orang tuanya, tanpa mengindah di mana ia dilahirkan. Asas ini dianut oleh negara yang tidak dibatasi oleh lautan seperti Eropa Kontinental seperti Inggris dan Perancis, dan Cina.⁴⁷ Tetapi dalam perkembangannya juga dianut di beberapa negara belahan dunia antara lain Amerika, Jepang, dan Indonesia.⁴⁸

Ius sanguinis merupakan asas asli yang telah berlaku sejak dahulu, yang di antaranya terbukti dalam sistem kesukuan, di mana anak dari anggota sesuatu suku dengan sendirinya dianggap sebagai suku itu.

Keuntungan dari asas *ius sanguinis* antara lain: (1) akan memperkecil jumlah orang keturunan asing sebagai warga negara; (2) tidak akan memutuskan hubungan antara negara dengan warga negara yang lahir; (3) semakin menumbuhkan semangat nasionalisme; dan (4) bagi negara daratan seperti Cina dan lain-lain, yang tidak menetap pada suatu negara tertentu (nomaden), tetapi keturunan tetap sebagai warga-

⁴⁷ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara dan*, Op. cit., h. 183.

⁴⁸ Tim ICCE, Op. cit., h. 77.

negaranya meskipun lahir di tempat lain (negara tetangga).⁴⁹

UUKN 2006, pada dasarnya menganut asas *ius sanguinis* (*law of the blood*), bahwa penentuan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran. Ketentuan ini dapat dilihat pada beberapa aturan dalam Pasal 4 UUKN 2006, antara lain;

- a. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia;⁵⁰
- b. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara Indonesia dan ibu warga negara asing;⁵¹
- c. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu warga negara Indonesia;⁵²
- d. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;⁵³
- e. anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya warga negara Indonesia;⁵⁴
- f. anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia;⁵⁵
- g. anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah warga negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;⁵⁶
- h. anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;⁵⁷
- i. anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.⁵⁸

Dianutnya asas *ius sanguinis* oleh Indonesia juga dinyatakan dalam Pasal 5 UUKN 2006, bahwa;

- a. Anak warga negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya

⁴⁹ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara dan*, Loc. cit.

⁵⁰ Pasal 4 huruf b.

⁵¹ Pasal 4 huruf c.

⁵² Pasal 4 huruf d.

⁵³ Pasal 4 huruf e.

⁵⁴ Pasal 4 huruf f.

⁵⁵ Pasal 4 huruf g.

⁵⁶ Pasal 4 huruf h.

⁵⁷ Pasal 4 huruf i.

⁵⁸ Pasal 4 huruf m.

- yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai warga negara Indonesia.
- b. Anak warga negara Indonesia yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai warga negara Indonesia.

Ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUKN 2006, bahwa anak yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin, berada dan bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia, dari ayah atau ibu yang memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia dengan sendirinya berkewarganegaraan Republik Indonesia.

● Asas *Ius Soli*

Pada awalnya asas kewarganegaraan berdasarkan kelahiran hanya satu, yaitu *ius soli*. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa karena seseorang lahir di suatu wilayah negara, maka otomatis dan logis ia menjadi warga negara tersebut.⁵⁹ Asas *ius soli* atau asas tempat kelahiran atau hukum tempat kelahiran (*law of the soil*) atau asas teritorial adalah asas yang menetapkan seseorang mempunyai kewarganegaraan menurut tempat di mana ia dilahirkan. Asas ini dianut oleh negara-negara imigrasi seperti USA, Australia dan Kanada. Selain itu juga secara bersama-sama dengan asas *ius soli* berlaku juga di Inggris, Amerika, Perancis, dan Indonesia. Sementara Jepang tidak menganut asas *ius soli*, karena bagi Jepang anak yang lahir di wilayah Jepang selama tidak dapat menunjukkan, bahwa orang tuanya berkebangsaan Jepang, maka kepadanya tidak diakui sebagai warga negara Jepang.

Untuk sementara waktu asas *ius soli* menguntungkan, yaitu dengan lahirnya anak-anak dari para imigran di negara tersebut maka putuslah hubungan dengan negara asal. Akan tetapi dengan semakin tingginya tingkat mobilitas manusia, diperlukan suatu asas lain yang tidak hanya berpatokan pada tempat kelahiran saja. Selain itu, kebutuhan terhadap asas lain juga berdasarkan realitas empirik bahwa banyak orang tua memiliki status kewarganegaraan berbeda. Hal ini akan bermasalah jika anaknya lahir di salah satu negara orang tuanya, yaitu ia hanya mendapat warga negara dari salah satu negara orang tuanya di mana ia dilahirkan.

Dalam perjalanan banyak negara yang meninggalkan asas *ius soli*, seperti Belanda, Belgia, dan lain-lain. Selain kedua asas tersebut ada beberapa negara yang menggabungkan keduanya misalnya Inggris dan Indonesia.⁶⁰

Berdasarkan penjelasan UUKN 2006, bahwa asas *ius soli* (*law of the soil*) yang dianut oleh Indonesia adalah asas *ius soli* secara terbatas. Artinya asas *ius soli* diberlakukan terbatas bagi anak-anak, dan tidak berlaku kepada seorang dewasa. Dan, asas *ius soli* terbatas ini sendiri hanya berlaku dengan beberapa ketentuan, antara lain; (1) status kewarganegaraan orang tuanya tidak jelas; (2) tidak kedua orang tuanya; dan (3) apabila orang tua mereka tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak

⁵⁹ Tim ICCE, *Op. cit.*, h. 74.

⁶⁰ Lihat Bab II Pasal 4 UU Kewarganegaraan.

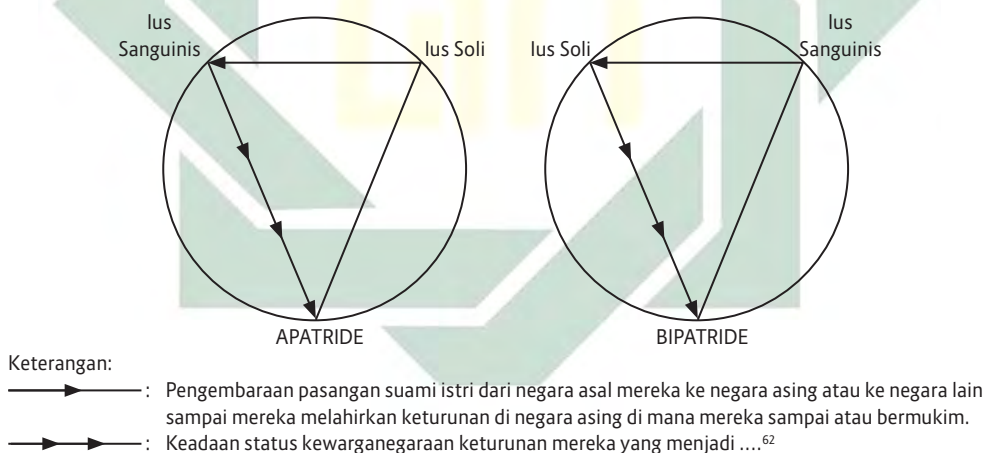
diketahui keberadaannya.

Ketentuan mengenai dianutnya asas *ius soli* diatur dalam Pasal 4 huruf (i), (j), dan (k) UUKN 2006, bahwa:

- anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui; dan
- anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.

● Masalah Kewarganegaraan

Status kewarganegaraan secara yuridis diatur oleh peraturan perundang-undangan nasional. Tetapi dengan tidak adanya *uniformiteit* dalam menentukan persyaratan untuk diakui sebagai warga negara dari berbagai, akibat dari perbedaan dasar yang dipakai dalam kewarganegaraan, maka timbul berbagai macam permasalahan kewarganegaraan.⁶¹ Artinya, ada kemungkinan seseorang tidak memiliki kewarganegaraan (*apatride*) tetapi dapat pula terjadi seseorang mempunyai kewarganegaraan rangkap (*bipatride*).



GAMBAR 15.3. APATRIDE & BIPATRIDE

Sumber: Titik Triwulan Tutik, 2010: 308.

● Dwi-kewarganegaraan (Bipatride)

Bipatride terjadi apabila seorang anak yang negara orang tuanya menganut *ius*

⁶¹ Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh, *Op. cit.*, h. 170.

⁶² A. Ridwan Halim, 1983, *Hukum Tata Negara dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 263.

sanguinis lahir di negara lain yang menganut asas *ius soli*, maka kedua negara tersebut menganggap bahwa anak tersebut warga negaranya. Sebagai contoh, sebelum ada perjanjian Menteri Luar Negeri Indonesia Soenario dan Menteri Luar Negeri Cina Chow, orang Cina yang berdomisili di Indonesia (*ius soli*) merupakan warga negara Indonesia dan warga negara Cina (*ius sanguinis*).

Untuk mencegah Bipatride, maka bagi anak-anak berlaku Pasal UUKN 2006, bahwa bagi anak-anak yang setelah 18 tahun yang memiliki kewarganegaraan ganda, maka kepada mereka harus memilih salah satu kewarganegaraannya. Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan tersebut dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada Pejabat dengan melampirkan dokumen yang diperlukan. Dan, penyampaian pilihan kewarganegaraan dilakukan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin.

Adapun bagi orang dewasa berlaku Pasal 19 UUKN 2006 yang mengatur beberapa ketentuan; *Pertama*, warga negara asing yang kawin dengan WNI dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan melakukan pernyataan menjadi warga negara di hadapan pejabat. *Kedua*, pernyataan dilakukan apabila yang bersangkutan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut, kecuali dengan perolehan kewarganegaraan tersebut mengakibatkan berkewarganegaraan ganda. *Ketiga*, dalam hal yang bersangkutan tidak memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia yang diakibatkan oleh kewarganegaraan ganda, yang bersangkutan dapat diberi izin tinggal tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, menurut **Trianto dan Titik Triwulan Tutik**, bahwa pada dasarnya warga negara asing (laki-laki/perempuan) yang kawin dengan WNI (laki-laki/perempuan) dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan melakukan pernyataan, dengan syarat bahwa laki-laki/perempuan warga negara asing tersebut harus meninggalkan kewarganegaraan asalnya.⁶³

● Tanpa Kewarganegaraan (Apatride)

Apatride terjadi apabila seorang anak yang negara orang tuanya menganut asas *ius soli* lahir di negara yang menganut asas *ius sanguinis*. Sebagai contoh, dahulu orang Cina yang pro Koumintang, tidak diakui sebagai warga RRC, sedangkan Taiwan sebagai negara asal pada 1958 belum ada hubungan diplomatik dengan Indonesia, maka mereka juga tidak diakui sebagai warga negara Taiwan. Sehingga mereka merupakan “*defacto apatride*”.

Untuk mencegah apatride, UUKN 1958 Pasal 1 huruf f menyatakan, bahwa, anak yang lahir di wilayah Indonesia, selama orang tuanya tidak diketahui adalah warga negara Indonesia.

Sementara bagi orang Cina sebelum lahirnya UUKN 1958, untuk menentukan kewarganegaraan diadakan perjanjian antara Indonesia-Cina, yang dikenal dengan

⁶³ **Trianto dan Titik Triwulan Tutik**, 2007, *Falsafah Negara dan*, Op. cit., h. 185.

perjanjian Soenario-Chow pada tanggal 22 April 1955 yang diundangkan dengan UUKN 1958, berisi bahwa, semua orang Cina yang berdomisili di Indonesia harus mengadakan pilihan kewarganegaraan dengan tegas dan secara tertulis.

UUKN 2006 melakukan hal sama dengan UUKN 1958 dalam mencegah adanya apatride sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf (i), (j), dan (k) UUKN 2006, bahwa; (1) anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya; (2) anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui; dan (3) anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.

b. Sistem Kewarganegaraan Berdasarkan Perkawinan

Selain sistem kewarganegaraan berdasarkan kelahiran, kewarganegaraan seseorang juga dapat ditentukan berdasarkan sistem perkawinan. Orang asing di Indonesia dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia karena melakukan perkawinan dengan WNI. Perolehan WNI tersebut tanpa melihat jenis kelamin WNI yang menikah, laki-laki atau perempuan.⁶⁴ Pasal 19 ayat (1) UUKN 2006 menyebutkan, bahwa warga negara asing yang kawin sah dengan warga negara Indonesia dapat memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia dengan menyampaikan pernyataan menjadi warga negara di hadapan pejabat.

Pernyataan tersebut dilakukan di hadapan pejabat Kementerian Hukum dan HAM, apabila yang bersangkutan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling sedikit 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut, kecuali dengan perolehan kewarganegaraan tersebut mengakibatkan berkewarganegaraan ganda.⁶⁵

Berkaitan dengan sistem perkawinan, maka terdapat dua asas, yaitu asas kesatuan hukum dan asas persamaan derajat.

● Asas Kesatuan Hukum

Asas kesatuan hukum berangkat dari paradigma bahwa suami-istri ataupun ikatan keluarga merupakan inti masyarakat yang meniscayakan suasana sejahtera, sehat dan tidak terpecah. Dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakatnya, suami-istri ataupun keluarga yang baik perlu mencerminkan adanya suatu kesatuan yang bulat.⁶⁶

Untuk merealisasikan terciptanya kesatuan dalam keluarganya atau suami-istri, maka semuanya harus tunduk pada hukum yang sama. Dengan adanya kesamaan pemahaman dan komitmen menjalankan kebersamaan atas dasar hukum yang sama tersebut, meniscayakan adanya kewarganegaraan yang sama, sehingga masing-

⁶⁴ Gatot Supramono, 2012, *Hukum Orang Asing di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 8.

⁶⁵ Pasal 19 ayat (2) UUKN 2006.

⁶⁶ Tim ICCE, *Op. cit.*, h. 76.

masing tidak terdapat perbedaan yang dapat mengganggu keutuhan dan kesejahteraan keluarga. Menurut asas kesatuan hukum, maka sang istri mengikuti status suami baik pada waktu perkawinan dilangsungkan maupun kemudian setelah perkawinan berjalan. Negara-negara yang masih mengikuti asas ini antara lain: Belanda, Belgia, Perancis, Yunani, Italia, Lebanon, dan lainnya.

Bagi negara yang menganut asas mengikuti beranggapan, bahwa yang dituntut adalah terjaminnya kebahagiaan para mempelai yang berarti juga tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui proses homogenitas dan asimilasi bangsa. Proses ini akan dicapai apabila kewarganegaraan istri adalah sama dengan kewarganegaraan suami. Lebih-lebih istri memiliki tugas memelihara anak yang dilahirkan dari perkawinan, maka akan diragukan bahwa sang ibu akan dapat mendidik anak-anaknya menjadi warga negara yang baik apabila kewarganegaraannya berbeda dengan sang ayah anak-anak.

Jadi, yang dimaksudkan agar supaya terdapat keadaan harmonis dalam keluarga diperlukan kesatuan secara yuridis maupun dalam jiwa perkawinan, yaitu kesatuan lahir dan batin. Dan kesatuan hukum dalam keluarga ini tidak bertentangan dengan prinsip persamaan antara suami-istri, sehingga sekadar mencari manfaatnya bagi sang suami saja.

● Asas Persamaan Derajat

Menurut asas persamarataan, bahwa perkawinan sama sekali tidak memengaruhi kewarganegaraan seseorang, dalam arti mereka masing-masing (istri atau suami) bebas menentukan sikap dalam menentukan kewarganegaraannya atau suami dan istri tetap berkewarganegaraan asal sekalipun sudah menjadi suami-istri.⁶⁷ Negara-negara yang menggunakan asas ini antara lain: Australia, Canada, Denmark, Inggris, Jerman, Israil, Swedia, Birma, dan lainnya.

Asas ini menghindari terjadinya penyelundupan hukum. Misalnya, seseorang yang berkewarganegaraan asing ingin memperoleh status kewarganegaraan suatu negara dengan cara atau berpura-pura melakukan pernikahan dengan perempuan di negara tersebut. Setelah melalui perkawinan dan orang tersebut memperoleh kewarganegaraan yang diinginkan, maka selanjutnya ia menceraikan istrinya.

Dengan berkembangnya gerakan emansipasi wanita (gender), telah memerlukan pengaruhnya, sehingga pada akhirnya lebih banyak negara yang menerima asas persamarataan, begitupun dengan Indonesia. Menurut UUKN 2006 mengatur tentang kewarganegaraan yang berhubungan dengan perkawinan campuran. Sesuai dengan Pasal 19 UUKN 2006, bahwa seorang perempuan yang kawin dengan seorang WNI, memperoleh kewarganegaraan RI, kecuali apabila dalam jangka waktu satu tahun menyatakan keterangan menolaknya. Adapun Pasal 26 ayat (1) dan (3) UUKN 2006, menentukan bahwa perempuan warga negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia jika

⁶⁷ Tim ICCE, *Ibid.*, h. 76.

menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut, kecuali ia mengajukan permohonan untuk tetap menjadi WNI. Dari rumusan tersebut membuktikan bahwa Indonesia pada dasarnya menganut asas persamarataan.

c. Sistem Kewarganegaraan Berdasarkan Naturalisasi

Setiap orang berhak atas suatu kewarganegaraan dan tidak seorang pun dengan semena-mena dapat dicabut kewarganegaraannya atau ditolak hanya untuk mengganti kewarganegaraannya.⁶⁸ Imbauan PBB tersebut ditindaklanjuti pemerintah negara RI dengan memberi kesempatan bagi orang asing untuk menjadi WNI termasuk orang yang *stateless* yang ingin menjadi warga negara Indonesia.⁶⁹

Pada prinsipnya menurut UUKN 2006, bahwa orang asing yang berada di Indonesia dapat menjadi warga negara Indonesia asal memenuhi ketentuan hukum dan disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia. Kewarganegaraan tersebut dapat diperoleh oleh orang asing melalui naturalisasi (pewarganegaraan).⁷⁰

Pewarganegaraan atau naturalisasi adalah suatu cara bagi orang asing untuk memperoleh kewarganegaraan sesuatu negara. Adapun jika dipandang dari segi hukum naturalisasi adalah suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) yang menyebabkan seseorang memperoleh kewarganegaraan suatu negara tertentu.⁷¹ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia menyatakan, pewarganegaraan (naturalisasi) adalah tata cara bagi orang asing untuk memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia melalui permohonan.

Dalam menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan naturalisasi, digunakan dua stelsel, yaitu: (1) *Stelsel Aktif* yakni untuk menjadi warga negara suatu negara seseorang harus melakukan tindakan-tindakan hukum secara aktif; dan (2) *Stelsel Pasif*, yakni seseorang dengan sendirinya dianggap sebagai warga negara tanpa melakukan sesuatu tindakan hukum.⁷²

Sehubungan dengan kedua stelsel tersebut, seseorang memiliki dua hak dalam menentukan status kewarganegaraannya, yaitu: (1) Hak *Opsi*, yakni hak untuk memilih sesuatu kewarganegaraan. Hak ini digunakan bagi mereka yang melakukan stelsel aktif; dan (2) Hak *Repudiasi*, yakni hak untuk menolak sesuatu kewarganegaraan bagi yang melakukan stelsel pasif.⁷³ Sebagai contoh, pada masalah kewarganegaraan

⁶⁸ Pasal 15 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia.

⁶⁹ Rendra Marliyanto, Antikowati, dan Rosita Indrayati, "Analisis Yuridis Status Kewarganegaraan Terhadap Orang yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan (*Stateless*) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia", *Artikel Ilmiah Hasil Penelitian Mahasiswa*, Vol. I, No. 1 Tahun 2013 Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Jember, h. 5.

⁷⁰ Pasal 8 UUKN 2006.

⁷¹ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara dan*, Op. cit., h. 188.

⁷² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, h. 98.

⁷³ *Ibid.*

menurut Keputusan Konferensi Meja Bundar (KMB) digunakan stelsel aktif dengan hak opsi bagi penduduk Indonesia keturunan Eropa, dan stelsel pasif dengan hak repudasi bagi penduduk Indonesia keturunan Timur Asing.

Dalam praktik, naturalisasi dapat terjadi karena dua hal: *Pertama*, karena yang bersangkutan mengajukan permohonan, atau yang disebut dengan naturalisasi biasa; dan *Kedua*, karena diberikan, dengan alasan kepentingan negara atau yang bersangkutan telah berjasa pada negara tersebut yang disebut dengan naturalisasi istimewa. Dari ketentuan tersebut, maka dikenal dua macam naturalisasi yaitu: **naturalisasi biasa** dan **naturalisasi istimewa**.

● Naturalisasi Biasa

Naturalisasi biasa yaitu suatu naturalisasi yang dilakukan oleh orang asing melalui pengajuan permohonan dan prosedur yang telah ditentukan. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia menyatakan, orang asing yang memenuhi persyaratan dapat mengajukan permohonan pewarganegaraan kepada presiden melalui menteri. Berdasarkan ketentuan tersebut permohonan pewarganegaraan itu dilakukan sebagai berikut:

- a. Permohonan diajukan secara tertulis dan bermeterai kepada Menteri Kehakiman melalui pengadilan negeri atau Perwakilan RI di tempat tinggal pemohon;
- b. Permohonan harus ditulis dalam bahasa Indonesia, serta bersama dengan permohonan itu harus disampaikan bukti-bukti tentang umur, persetujuan istri, kecakapan berbahasa Indonesia, dan lain-lain.

Secara lengkap, prosedur pengajuan permohonan naturalisasi biasa diatur dalam UUKN 2006 sebagai berikut:

- Mengajukan permohonan ke presiden
Kepada orang asing yang ingin menjadi WNI melalui naturalisasi, maka kepadanya harus mengajukan permohonan dilakukan secara tertulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang dibuat di atas kertas bermeterai cukup (Rp 6.000) kepada presiden melalui Menteri Hukum dan HAM.
- Melengkapi persyaratan permohonan
Permohonan pewarganegaraan dapat diajukan oleh pemohon jika memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. Telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin;
 - b. Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut;
 - c. Sehat jasmani dan rohani;
 - d. Dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - e. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam

- dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih;
- f. Jika dengan memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda;
 - g. Mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; dan
 - h. Membayar uang pewarganegaraan ke kas negara.⁷⁴

Persyaratan-persyaratan tersebut bersifat kumulatif, artinya seluruh persyaratan harus dipenuhi semua tanpa kecuali. Sehingga satu saja persyaratan tidak terpenuhi maka, kepada orang asing tersebut tidak memenuhi untuk menjadi WNI. Sehingga tidak bisa diajukan pada tahap berikutnya yaitu pengajuan kelengkapan administrasi.

Dari persyaratan tersebut yang sering dipertanyakan adalah persyaratan sehat jasmani dan rohani, yang sering dianggap diskriminatif terhadap mereka yang mengalami cacat. Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa status kewarganegaraan memang hak setiap orang namun di sisi lain negara juga berhak untuk menentukan siapa yang layak menjadi warga negaranya. Artinya, negara memiliki kewenangan untuk selektif dalam menerima orang asing menjadi warga negaranya, termasuk dicantumkannya syarat “tidak pernah dipidana”. Persoalan akan menjadi lain jika pemohon adalah mereka yang generasi keturunan yang lahir dan tumbuh di Indonesia, namun *stateless* mereka harus mendapat pengakuan dari negara lain dan akan disebut sebagai WNA.

● Kelengkapan Administrasi

Dalam mengajukan permohonan naturalisasi diperlukan kelengkapan data administrasi yang merupakan lampiran surat permohonan. Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia, menetapkan kelengkapan administrasi bagi orang asing yang mengajukan permohonan untuk menjadi WNI, antara lain;

- a. Fotokopi kutipan akta kelahiran atau surat yang membuktikan kelahiran pemohon yang disahkan oleh Pejabat;
- b. Fotokopi kutipan akta perkawinan/buku nikah, kutipan akta perceraian/surat talak/perceraian, atau kutipan akta kematian istri/suami pemohon bagi yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun yang disahkan oleh Pejabat;
- c. Surat keterangan keimigrasian yang dikeluarkan oleh kantor imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon yang menyatakan bahwa pemohon telah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut;
- d. Fotokopi kartu izin tinggal tetap yang disahkan oleh Pejabat;
- e. Surat keterangan sehat jasmani dan rohani dari rumah sakit;
- f. Surat pernyataan pemohon dapat berbahasa Indonesia;

⁷⁴ Pasal 9 UUKN 2006.

- g. Surat pernyataan pemohon mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- h. Surat keterangan catatan kepolisian yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon;
- i. Surat keterangan dari perwakilan negara pemohon bahwa dengan memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi berkewarganegaraan ganda;
- j. Surat keterangan dari camat yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon bahwa pemohon memiliki pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap;
- k. Bukti pembayaran uang pewarganegaraan dan biaya permohonan ke kas negara; dan
- l. Pasfoto pemohon terbaru berwarna ukuran 4 x 6 (empat kali enam) sentimeter sebanyak 6 (enam) lembar.

Selain persyaratan tersebut, permohonan yang diajukan oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermeterai cukup dan sekurang-kurangnya memuat:

- a. nama lengkap;
- b. tempat dan tanggal lahir;
- c. jenis kelamin;
- d. status perkawinan;
- e. alamat tempat tinggal;
- f. pekerjaan; dan
- g. kewarganegaraan asal.

● Naturalisasi Istimewa

Naturalisasi Istimewa yaitu pewarganegaraan yang diberikan oleh pemerintah (presiden) dengan persekutuan DPR dengan alasan kepentingan negara atau yang bersangkutan telah berjasa terhadap negara.

Pada dasarnya, pemerintah dapat memberikan status WNI kepada orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia karena telah berjasa kepada negara. Pasal 20 UUKN 2006 mengatur, orang asing yang telah berjasa kepada negara Republik Indonesia atau dengan alasan kepentingan negara dapat diberi kewarganegaraan Republik Indonesia oleh presiden setelah memperoleh pertimbangan DPR, kecuali dengan pemberian kewarganegaraan tersebut mengakibatkan yang bersangkutan berkewarganegaraan ganda. Pasal 20 UUKN 2006 secara lengkap berbunyi:

Orang asing yang telah berjasa kepada negara Republik Indonesia atau dengan alasan kepentingan negara dapat diberi Kewarganegaraan Republik Indonesia oleh presiden setelah memperoleh pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, kecuali dengan pemberian kewarganegaraan tersebut mengakibatkan yang bersangkutan berkewarganegaraan ganda.

Selanjutnya dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia, dipertegas lagi:

- (1) Presiden dapat memberikan Kewarganegaraan Republik Indonesia kepada orang asing yang telah berjasa kepada negara Republik Indonesia setelah memperoleh pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, kecuali dengan pemberian kewarganegaraan tersebut mengakibatkan yang bersangkutan berke-warganegaraan ganda;
- (2) Kewarganegaraan Republik Indonesia diberikan kepada orang asing yang karena prestasinya luar biasa di bidang kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, lingkungan hidup, atau keolahragaan telah memberikan kemajuan dan keharuman nama bangsa Indonesia.

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, bahwa pemberian kewarganegaraan kepada orang asing diberikan karena penghargaan terhadap jasa-jasa mereka yang sangat bermanfaat bagi bangsa dan negara Indonesia. Selain itu orang asing yang diberikan penghargaan tersebut bersedia menjadi WNI. Adapun mengenai kriteria orang asing untuk mendapatkan kewarganegaraan Republik Indonesia, menurut penjelasan Pasal 20 meliputi;

- a. Orang asing yang berjasa kepada negara Republik Indonesia adalah orang asing yang karena prestasinya yang luar biasa di bidang kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, lingkungan hidup, serta keolahragaan telah memberikan kemajuan dan keharuman nama bangsa Indonesia.
- b. Orang asing yang diberi kewarganegaraan karena alasan kepentingan negara adalah orang asing yang dinilai oleh negara telah dan dapat memberikan sum-bangan yang luar biasa untuk kepentingan memantapkan kedaulatan negara dan untuk meningkatkan kemajuan, khususnya di bidang perekonomian Indonesia.

Dalam memberikan status WNI tersebut pemerintah tidak dapat bertindak sendiri, karena merupakan penambahan WNI bukan karena kelahiran melainkan datang dari luar negeri, sehingga para wakil rakyat harus memberikan persetujuannya yang merupakan sebuah pengawasan (fungsi pengawasan) DPR. Dan pemberian itu hanya dapat dilakukan apabila tidak menyebabkan yang bersangkutan memiliki dwi-kewarganegaraan bagi orang asing tersebut.

Dalam sejarah ketatanegaraan pewarganegaraan istimewa pernah diberikan Presiden Megawati Soekarno Putri kepada pemain bulu tangkis nasional Hendrawan, karena tenaga dan keahlian yang bersangkutan diperlukan oleh negara pada saat akan memperkuat kontingen Tim Piala Thomas Cup Indonesia ke Kuala Lumpur Malaysia.⁷⁵ Sementara itu, di bidang sepakbolaan ada beberapa nama yang juga memperoleh naturalisasi istimewa. Mereka adalah Christian Gonzales, Diego Michel, Kim Jeffrey Kurniawan, dan Irfan Bachdim yang telah berjasa dalam membela Tim

⁷⁵ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara dan ...*, Op. cit., h. 189.

Nasional Sepak Bola Indonesia diajag internasional yang memperoleh naturalisasi istimewa pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.⁷⁶ Adapun pada masa Presiden Joko Widodo, nama Arcandra Tahar sempat menjadi polemik, karena pada saat diangkat menjadi Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral yang bersangkutan diindikasikan memiliki dwi-kewarganegaraan, yaitu Indonesia dan Amerika Serikat. Atas dasar tersebut akhirnya Presiden Joko Widodo pun memberikan status pewarganegaraan istimewa, karena tenaga dan pikirannya dibutuhkan di bidang teknologi eksplorasi sumber daya mineral yang diharapkan dapat menyehatkan perekonomian Indonesia. Arcandra Tahar sekarang menjadi Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mendampingi Ignasius Jonan.⁷⁷

● Kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Tata Cara Memperoleh Kembali

Ketentuan tentang kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia diatur dalam Bab IV dengan judul Kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia. Adapun berkaitan dengan Tata Cara Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia diatur dalam Bab V dengan judul Syarat Dan Tata Cara Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Pengertian mengenai orang asing tidak sebatas pada bahwa yang bersangkutan adalah keturunan orang bangsa lain, tetapi juga dapat terjadi bagi WNI yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia. Orang yang dahulunya sebagai WNI kemudian berubah menjadi bukan WNI lagi. Misalnya, Diva Musik Pop Indonesia Anggun C. Sasmi yang telah memilih kewarganegaraan Perancis, maka yang bersangkutan termasuk orang asing.

Secara yuridis ada beberapa hal yang menjadi penyebab kehilangan kewarganegaraan Indonesia, yaitu;

- a. Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri;
- b. Tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu;
- c. Dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang Kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan;
- d. Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari presiden;
- e. Secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh warga negara Indonesia;
- f. Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negaraasing tersebut;

⁷⁶ <http://javelinegarard.blogspot.co.id/2012/07/10-orang-yang-menaturalisasikan-menjadi.html>, diakses 1 Februari 2017.

⁷⁷ <https://id.wikipedia.org/wiki/ArcandraTahar>, diakses 1 Februari 2017.

- g. Tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketanegaraan untuk suatu negara asing;
- h. Mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya; atau
- i. Bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi warga negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi warga negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.⁷⁸

Selain itu, perkawinan antara WNI dengan WNA dapat menyebabkan suami atau istri memperoleh kewarganegaraan asing sehingga mengakibatkan yang bersangkutan kehilangan kewarganegaraan Indonesia. Dalam Pasal 26 UUKN 2006 hal tersebut diatur sebagai berikut:

- (1) Perempuan warga negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut;
- (2) Laki-laki warga negara Indonesia yang kawin dengan perempuan warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal istrinya, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat perkawinan tersebut;
- (3) Perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau laki-laki sebagaimana dimaksud pada ayat (2) jika ingin tetap menjadi warga negara Indonesia dapat mengajukan surat pernyataan mengenai keinginannya kepada Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia yang wilayahnya meliputi tempat tinggal perempuan atau laki-laki tersebut, kecuali pengajuan tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda;
- (4) Surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan oleh perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau laki-laki sebagaimana dimaksud pada ayat (2) setelah 3 (tiga) tahun sejak tanggal perkawinannya berlangsung.

Satu hal yang perlu diketahui, bahwa seseorang yang karena salah satu alasan tersebut menyebabkan kehilangan kewarganegaraan Indonesia tidak memengaruhi

⁷⁸ Pasal 23 UUKN 2006.

terhadap anggota keluarganya juga ikut kehilangan kewarganegaraan. Hilangnya kewarganegaraan tersebut sifatnya tunggal dan menjadi tanggung jawab pribadinya sendiri.⁷⁹

Sehubungan dengan itu Pasal 27 UUKN 2006 menyatakan, bahwa kehilangan kewarganegaraan bagi suami atau istri yang terikat perkawinan yang sah tidak menyebabkan hilangnya status kewarganegaraan dari istri atau suami.

Seorang WNI yang menikah dengan WNA dapat mengakibatkan kehilangan kewarganegaraan Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut Pasal 25 UUKN 2006, mengatur tentang orang tua yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia yang terhadap anak yang dilahirkan dari perkawinannya, sebagai berikut:

- (1) Kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia bagi seorang ayah tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya yang mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya sampai dengan anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin;
- (2) Kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia bagi seorang ibu tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya yang tidak mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya sampai dengan anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin;
- (3) Kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia karena memperoleh kewarganegaraan lain bagi seorang ibu yang putus perkawinannya, tidak dengan sendirinya berlaku terhadap anaknya sampai dengan anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin;
- (4) Dalam hal status Kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.

Ketentuan tersebut menunjukkan, bahwa perbuatan orang tua tidak memengaruhi status hukum terhadap anaknya. Anak seseorang yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia tetap sebagai WNI sampai berusia 18 tahun atau sampai dewasa. Ketika si anak sudah dewasa dan memiliki dwi-kewarganegaraan akibat perkawinan orang tuanya, maka UUKN 2006 memberikan kebebasan kepada si anak tersebut untuk menentukan pilihan hukum sebagai WNI atau WNA.

Lalu bagaimana jika seseorang yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia menginginkan kembali memperoleh status sebagai warga negara Indonesia? Menurut Pasal 31 UUKN 2006 menyatakan, bahwa seseorang yang kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia dapat memperoleh kembali kewarganegaraannya melalui prosedur pewarganegaraan.

Ketentuan mengenai prosedur tata cara memperoleh kembali kewarganegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 32, sebagai berikut;

⁷⁹ Gatot Supramono, 2012, *Hukum Orang*, Op. cit., h. 12.

- (1) Warga negara Indonesia yang kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf i, dan Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) dapat memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia dengan mengajukan permohonan tertulis kepada menteri tanpa melalui prosedur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 17;
- (2) Dalam hal pemohon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia, permohonan disampaikan melalui perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon;
- (3) Permohonan untuk memperoleh kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat diajukan oleh perempuan atau laki-laki yang kehilangan kewarganegaraannya akibat ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) sejak putusnnya perkawinan;
- (4) Kepala Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meneruskan permohonan tersebut kepada menteri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari setelah menerima permohonan.

Permohonan untuk memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermeterai cukup dan sekurang-kurangnya memuat:

- a. nama lengkap;
- b. alamat tempat tinggal;
- c. tempat dan tanggal lahir;
- d. pekerjaan;
- e. jenis kelamin;
- f. status perkawinan; dan
- g. alasan kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia.⁸⁰

Selain itu permohonan tersebut, harus dilampiri dengan:

- a. Fotokopi kutipan akta kelahiran atau surat lain yang membuktikan tentang kelahiran pemohon yang disahkan oleh pejabat atau perwakilan Republik Indonesia;
- b. Fotokopi paspor Republik Indonesia, surat yang bersifat paspor, atau surat lain yang dapat membuktikan bahwa pemohon pernah menjadi warga negara Indonesia yang disahkan oleh Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia;
- c. Fotokopi kutipan akta perkawinan/buku nikah, kutipan akta perceraian/surat talak/perceraian, atau kutipan akta kematian istri/suami pemohon yang disahkan oleh Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia bagi pemohon yang telah kawin atau cerai;
- d. Fotokopi kutipan akta kelahiran anak pemohon yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin yang disahkan oleh Pejabat atau Perwakilan Re-

⁸⁰ Pasal 44 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.

- publik Indonesia bagi yang mempunyai anak;
- e. Pernyataan tertulis bahwa pemohon setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan akan membelanya dengan sungguh-sungguh serta akan menjalankan kewajiban yang dibebankan negara sebagai warga negara Indonesia dengan tulus dan ikhlas;
 - f. Daftar riwayat hidup pemohon; dan
 - g. Pasfoto pemohon terbaru berwarna ukuran 4 x 6 (empat kali enam) sentimeter sebanyak 6 (enam) lembar.⁸¹

Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan kewenangannya melakukan persetujuan atau penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia yang diberikan paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan.⁸² Dan, menteri mengumumkan nama orang yang memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia dalam Berita Negara Republik Indonesia.⁸³

3. Hak dan Kewajiban Warga Negara

Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai hak-hak yang wajib diakui (*recognized*), oleh negara dan wajib dihormati (*respected*), dilindungi (*protected*), dan difasilitasi (*fasilitated*), serta dipenuhi (*fulfiled*) oleh negara. Sebaliknya warga negara mempunyai kewajiban terhadap negara yang merupakan hak negara untuk diakui (*recognized*), dihormati (*respected*), dan ditaati (*complied*) oleh warga negaranya.⁸⁴

Selanjutnya masalah hak-hak dan perlindungan warga negara tersebut harus diposisikan secara tepat dalam kerangka perlindungan HAM tanpa mengganggu kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁵

● Hubungan Status Kewarganegaraan dengan Hak Asasi Manusia (HAM)

Lahirnya UUKN 2006 dilatarbelakangi pertama-tama adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang memberi tempat yang luas bagi perlindungan HAM yang juga berakibat terjadinya perubahan pasal-pasal mengenai hal-hal yang terkait kewarganegaraan dan hak-haknya.⁸⁶

⁸¹ Pasal 44 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.

⁸² Pasal 33 UUKN 2006.

⁸³ Pasal 34 UUKN 2006.

⁸⁴ **Jimly Asshiddiqie**, 2006e, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Pers, h. 132.

⁸⁵ **Moh. Mahfud MD**, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, h. 233.

⁸⁶ *Ibid.* Menurut Moh. Mahfud MD telah terjadi pembalikan filosofi mengenai HAM dalam praktik ketatanegaraan, yaitu yang seharusnya kekuasaan pemerintahan merupakan residu dari HAM menjadi HAM merupakan residu dari kekuasaan sehingga menimbulkan banyak pelanggaran HAM, oleh karena itu amendemen UUD 1945 memberi tempat yang luas bagi perlindungan HAM.

Adapun pengaturan HAM dalam UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan kewarganegaraan adalah, bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan,⁸⁷ memilih kewarganegaraan.⁸⁸ Perumusan HAM dalam UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan kedudukan yang sama dalam hukum, serta hak untuk memperoleh perlindungan dan perlakuan yang diskriminatif dinyatakan dalam Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pada Pasal 28I ayat (2) dinyatakan, bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (UU HAM 1999) pasal-pasal yang mengatur kewarganegaraan dinyatakan, bahwa setiap orang berhak memiliki, memperoleh, mengganti atau mempertahankan status kewarganegaraannya, setiap orang juga bebas memilih kewarganegaraannya dan tanpa diskriminasi berhak menikmati hak-hak yang bersumber dan melekat pada kewarganegaraannya serta wajib melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara sesuai peraturan perundangundangan serta konvensi-konvensi HAM lainnya. Bahkan seorang wanita yang menikah dengan pria berkewarganegaraan asing tidak secara otomatis mengikuti status kewarganegaraan suaminya tetapi mempunyai hak untuk mempertahankan, mengganti, atau memperoleh kembali status kewarganegaraannya.

Dalam perspektif Instrumen Internasional tentang HAM, di dalam Deklarasi Internasional tentang Hak-hak Asasi Manusia yang diadopsi Majelis Umum PBB tanggal 10 Desember 1948 di dalam Pasal 15 dinyatakan, bahwa setiap orang berhak atas kewarganegaraan, tidak seorang pun dengan semena-mena dapat dikeluarkan dari kewarganegaraannya atau ditolak haknya untuk mengganti kewarganegaraan.

Berdasarkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan khususnya Pasal 9 menyatakan, bahwa negara wajib memberi kepada wanita hak yang sama dengan pria untuk memperoleh, mengubah atau mempertahankan kewarganegaraannya, negara wajib menjamin bahwa perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suami kepadanya. Negara wajib memberi kepada wanita hak yang sama dengan pria berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka.⁸⁹

⁸⁷ Pasal 28D ayat (4) UUD NRI 1945.

⁸⁸ Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945.

⁸⁹ Ketentuan hukum ini cukup dipahami mengingat, bahwa perkawinan campuran beda kewarganegaraan, sudah merupakan suatu hal yang umum terjadi di berbagai tempat di belahan bumi ini, termasuk di Indonesia. Perkawinan campuran, telah merambah seluruh pelosok Tanah Air dan kelas masyarakat. Hal

● Hak dan Kewajiban Warga Negara dalam Pemerintahan

UUD NRI 1945 menentukan, “bahwa yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”.⁹⁰ Ada perbedaan konsepsi antara warga negara dan penduduk yaitu, bahwa penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Berdasarkan UUD NRI 1945, pada Pasal 26 dinyatakan bahwa, yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang. Kemudian bila dihubungkan dengan Pasal 27 UUD NRI 1945, maka segala warga negara mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan. Dari pernyataan ini maka dapat dikatakan bahwa politik hukum kewarganegaraan Republik Indonesia saat ini diarahkan untuk memberikan perlakuan yang setara/sama pada semua warga negara Indonesia untuk mencapai tujuan NKRI seperti yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945.⁹¹

UUKN 2006 sebagai undang-undang pelaksanaan Pasal 26 UUD NRI 1945, menolak diskriminasi,⁹² baik diskriminasi berdasar etnis, yaitu dengan tidak digunakannya konsep warga negara asli tapi dengan digunakannya konsep Indonesia asli yang bukan berdasar perbedaan ras, maupun diskriminasi gender dengan tidak menganut sistem kekerabatan patrilineal atau matrilineal akan tetapi digunakannya sistem hubungan kekerabatan parental (ayah dan ibu) dianggap sama.⁹³

Dalam kaitannya dengan pembelaan negara, warga negara yang memiliki kewajiban begitupun dengan haknya dalam menentukan nasib serta partisipasi politik, seperti dalam pemberian suara, dan hak pilih dan memilih dalam pemilihan umum.⁹⁴

Pasal 27 ayat (3) berbunyi:

Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

Ketentuan ini merupakan rumusan berasal dari Pasal 30 ayat (1) naskah asli berbunyi:

ini tentu saja menjadi sangat menarik untuk dikaji, karena ada dua orang yang tunduk pada ketentuan hukum dua negara yang berbeda, yang diikat dalam suatu ikatan perkawinan, sehingga menimbulkan persoalan mengenai status kewarganegaraan mereka terutama status kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran dan status kewarganegaraan anak yang lahir dari perkawinan tersebut. Lihat **Amalia Diamantina**, “Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam Menjamin Hak Kewarganegaraan Perempuan”, artikel dalam *Majalah Mimbar Hukum*, Jilid 43, No. 1, Januari 2014, h. 19.

⁹⁰ Lihat Pasal 26 UUD NRI 1945.

⁹¹ **Tunjung Herning Sitabuana**, 2011, “Penyelesaian Masalah Diskriminasi Etnis Cina, Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia,” *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang, h. 361-362.

⁹² **Moh. Mahfud, MD**, 2010, *Konstitusi ...*, *Op. cit.*, h. 234-235.

⁹³ *Ibid.*, h. 235.

⁹⁴ **Trianto dan Titik Triwulan Tutik**, 2007, *Falsafah Negara dan*, *Op. cit.*, h. 110.

“Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.”

Perubahannya setelah menjadi Pasal 27 ayat (3) terletak pada kata *tiap-tiap* yang diganti dengan kata *setiap* untuk menyesuaikan dengan perkembangan bahasa Indonesia. Adanya ketentuan Pasal 27 ayat (3) ini menambah dua ayat dalam Pasal 27 yang telah ada yakni ayat (1) dan ayat (2) yang tetap.

Pasal 27 ayat (3) ini dimaksudkan untuk memperteguh konsep yang dianut bangsa dan negara Indonesia di bidang pembelaan negara, yakni upaya pembelaan negara bukan monopoli TNI, tetapi merupakan hak sekaligus kewajiban setiap warga negara.

Pasal 27 ayat (1) dan (2) tetap, dengan rumusan sebagai berikut.

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Ketentuan yang lain terkait dengan hak dan kewajiban warga negara diatur dalam Pasal 28. Ketentuan Pasal 28 tetap, dengan rumusan sebagai berikut.

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 28 UUD NRI 1945 ini pada dasarnya mengatur hak-hak politik bagi warga negara, yaitu hak untuk berorganisasi, hak bersuara, hak dipilih, dan hak memilih.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 28 UUD NRI 1945 ini, pertanyaan yang muncul adalah bagaimana ***Status WNI “Orang Indonesia Asli” dalam Kaitannya dengan Hak-hak Berpolitik?***

Pasal 2 UUKN 2006 menyatakan, bahwa yang menjadi warga negara Indonesia adalah **orang-orang bangsa Indonesia asli** dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

Dari konsep normatif tersebut yang menjadi pertanyaan adalah siapakah yang dimaksud dengan orang-orang bangsa Indonesia asli tersebut? Dalam penjelasan Pasal 2 dinyatakan, bahwa *yang dimaksud orang-orang bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadi WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri*. Apakah rumusan ini suatu makna baru? Karena apabila merujuk pada Pasal 6 ayat (1) UUD 1945, menurut **Philipus M. Hadjon**⁹⁵, bahwa pasal tersebut pada dasarnya sudah menggantikan makna orang-orang bangsa Indonesia asli dengan rumusan **“WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri”**.

⁹⁵ Philipus M. Hadjon, 2006, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.” *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 7 November 2006.

Ada yang menarik yang perlu didiskusikan berkaitan dengan rumusan mengenai makna orang Indonesia asli terutama berkaitan dengan Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang berkaitan dengan persyaratan menjadi presiden. Masalah ini telah menjadi diskusi panjang selama ini bahkan sebelum amendemen UUD 1945.

Sebelum perubahan UUD 1945, syarat menjadi presiden disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan, bahwa “presiden ialah orang Indonesia asli.” Dengan demikian, syarat untuk menjadi calon presiden, menurut Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 adalah “orang Indonesia asli”, dan tidak ada ditentukan syarat-syarat lainnya.

Malahan, karena syarat “orang Indonesia asli” tersebut hanya dihubungkan dengan presiden saja, maka dapat disimpulkan bahwa terhadap calon wakil presiden tidak perlu orang Indonesia asli *dus* pejabat lembaga-lembaga negara lainnya.

Tetapi yang menjadi persoalan, apakah yang dimaksud dengan “orang Indonesia asli” tersebut. Adakah parameter yang dijadikan tolak ukur terhadap pemaknaan “asli” tersebut?

Apabila kita hubungkan dengan masalah warga negara, maka Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “*Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara*”.

Dari ketentuan tersebut, di samping tidak memperoleh jawaban mengenai makna orang Indonesia asli—malahan telah ditemukan istilah “orang-orang bangsa Indonesia asli.”

Penjelasan dari Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan pun tidak menerangkan tentang “orang-orang bangsa Indonesia asli”, melainkan mengatakan:

“Orang-orang bangsa lain, misalnya orang peranakan Belanda, peranakan Tionghoa dan peranakan Arab yang bertempat kedudukan di Indonesia ... dan seterusnya.”

Berdasarkan penjelasan Pasal 26 ayat (1) tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa walaupun orang yang bersangkutan adalah warga negara RI, jika ia adalah keturunan asing misalnya keturunan Belanda, Tionghoa ataupun Arab, maka ia tidak dapat menjadi presiden. Apabila demikian halnya, menurut **Abubakar Busro** dan **Abu Daud Busroh**, bahwa yang dimaksud “**orang Indonesia asli**” berdasarkan penjelasan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan adalah diukur secara biologis.⁹⁶

Selain itu, berdasarkan rancangan penjelasan pelengkap Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 pra perubahan, MPR (S) pernah memberikan ukuran yuridis sebagai berikut:

- (1) Yang dimaksud orang Indonesia asli, ia warga negara yang dahulunya digolongkan kepada golongan Bumiputra;
- (2) Orang yang menjadi warga negara karena naturalisasi dapat dianggap orang Indonesia asli, apabila mereka turun-temurun bertempat tinggal di Indonesia, ber-

⁹⁶ **Abu Bakar Busro** dan **Abu Daud Busroh**, 1986, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 72.

sikap dan berpikir secara Indonesia, sungguh-sungguh setia kepada negara RI dan falsafah Pancasila.

Konsepsi MPR (S) demikian mendapat dukungan dari **Hasan Zaini**, tetapi menurut Muh. Yamin dalam bukunya Pembahasan UUD RI menggunakan ukuran politis di dalam memberikan arti terhadap istilah “orang Indonesia asli” dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, dengan mengatakan bahwa “orang Indonesia asli itu adalah orang Indonesia yang menjadi anggota bangsa Indonesia yang atas namanya proklamasi diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1945; perkataan asli ialah berhubungan dengan pertentangan antara bangsa Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan atas dasar proklamasi dengan yang menganut penjajahan,”

Pendapat Muh. Yamin ini mendapat dukungan **Padmo Wahjono**, yang juga menggunakan ukuran politis dalam menafsirkan Pasal 6 ayat (1):

Dengan memahami suasana dibikinnya teks itu perkataan asli di sini tidak harus diartikan sebagai orang yang menghayati perjuangan kemerdekaan. Atau dengan bahasa yang kita pakai sekarang kata asli haruslah kita artikan: yang menghayati dan mampu mengamalkan gagasan bernegara kita sebagai yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Apabila kita bandingkan pendapat Muh. Yamin dan Padmo Wahjono, maka kelihatan, bahwa **Padmo Wahjono** lebih bersifat objektif dan tidak bersifat diskriminatif. Hal ini dipertegas lagi dari kata-katanya, bahwa “... setiap warga negara akan dapat menjadi kepala negara asal dapat memenuhi kualifikasi tersebut dalam pandangan Lembaga Pemegang Kekuasaan Tertinggi dalam negara, yang berhak mengangkatnya.”⁹⁷

Adapun **Solly Lubis** dalam bukunya Pembahasan UUD 1945, sependapat dengan **Dzulkarnain** yang mengemukakan, bahwa dikatakan “orang Indonesia asli” kalau tidak lagi diketahui oleh siapa pun ia adalah keturunan asing.

Selanjutnya Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 yang merupakan peraturan yang pertama kali dalam ketatanegaraan Indonesia yang mengatur tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dalam Pasal 1 ayat (1) menggunakan juga istilah “orang Indonesia asli”, bahkan tidak hanya dihubungkan dengan calon presiden tetapi disyaratkan juga terhadap calon wakil presiden, di samping ditambahkan syarat-syarat lain.

Sekarang bagaimana dengan rumusan “baru” setelah perubahan UUD 1945? Apabila kita kaitkan Penjelasan Pasal 2 UUKN 2006 tersebut dengan rumusan Pasal 6 UUD—tetapi tidak dengan Pasal 2. Permasalahan mengapa harus muncul lagi mengenai kalimat bangsa Indonesia lagi. Bukankah Pasal 6 UUD setelah perubahan sudah jelas. Kalimat bangsa Indonesia Asli ini pun juga telah diakomodasi pada Pasal 26 UUD NRI 1945 mengenai warga Negara. Pertanyaannya adalah apakah dengan demikian dapat dikatakan rumusan Pasal 2 UUKN 2006 tersebut inskonstitusional? Kita di sini tidak akan berdebat mengenai apakah konstitusional atau tidak,

⁹⁷ Padmo Wahjono, *Op. cit.*, h. 30.

tetapi yang perlu dikaji adalah masalah substansi. Hal ini dengan mengingat bahwa kehadiran UUKN 2006 ini adalah mengubah orientasi yang semula bersifat diskriminatif dan rasialis menjadi berorientasi hukum (yuridis). Apakah dengan demikian setiap warga negara Indonesia memiliki hak untuk dipilih menjadi presiden? Memang apabila kita cermati ketentuan Pasal 6 UUD NRI 1945 tidak ada kalimat lain, bahwa setiap warga negara Indonesia yang sejak kelahirannya berhak mencalonkan dan dicalonkan sebagai Presiden RI tanpa kecuali. Namun demikian selain persyaratan tersebut tentunya masing terdapat persyaratan-persyaratan lain sebagaimana disebutkan dalam UU Pemilu Presiden.

C. KEDUDUKAN HUKUM BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

Pasal 26 ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi; “*Penduduk ialah warga negara Indonesia dan **orang asing** yang bertempat tinggal di Indonesia.*” Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai hal ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan memasukkan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia sebagai unsur penduduk, selain warga negara Indonesia (WNI).

Dengan masuknya rumusan orang asing yang tinggal di Indonesia sebagai penduduk Indonesia, orang asing yang menetap di wilayah Indonesia mempunyai status hukum sebagai penduduk Indonesia. Sebagai penduduk, pada diri orang asing itu melekat hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (berdasarkan prinsip yurisdiksi teritorial) sekaligus tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku umum (*general international law*).

Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin pesat di bidang teknologi, transportasi, dan komunikasi telah membawa jarak antar satu negara ke negara lain menjadi lebih dekat. Sehingga manusia sekarang ini dengan mudah dapat melakukan perjalanan dari satu negara ke negara lain dalam waktu yang relatif singkat.

Orang asing yang memasuki wilayah suatu negara akan tunduk pada hukum negara tersebut sebagaimana halnya warga negara dari negara itu sendiri. Namun, sebagian besar negara menempatkan orang-orang asing di bawah semacam ketidakmampuan atau pembatasan-pembatasan dengan tingkat keketatan yang berlainan. Sering kali orang-orang asing tersebut tidak diberi hak suara atau hak untuk menjalankan profesi-profesi tertentu atau kekuasaan untuk memiliki barang tidak bergerak.⁹⁸

Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat juga mempunyai suatu Konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai landasan untuk berpijak dalam membuat kebijaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, diperlukan suatu aturan atau hukum yang mengatur

⁹⁸ J.G. Starke, 2007, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 467.

mengenai lalu lintas orang masuk dan ke luar wilayah Indonesia, atau biasa disebut hukum imigrasi.

Pada tanggal 7 April 2011 DPR RI telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Keimigrasian dalam sidang Paripurna hari ini, sekaligus mensahkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian 2011) yang kemudian ditandatangani oleh Presiden RI pada tanggal 5 Mei 2011.

UU Keimigrasian 2011 tersebut sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian 1992) yang ditujukan untuk mengubah berbagai kebijakan keimigrasian Indonesia yang tidak sesuai dengan perkembangan zaman.

UU Keimigrasian 2011 pada dasarnya menyempurnakan ketentuan yang belum diatur dalam UU Keimigrasian 1992, yaitu reformasi birokrasi keimigrasian, penataan sumber daya manusia, dan izin tinggal WNI kawin campur kewarganegaraan.

Keimigrasian sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Hukum Keimigrasian sendiri merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia, bahkan merupakan subsistem dari Hukum Administrasi Negara.⁹⁹ Karena keimigrasian merupakan bagian dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, yakni penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Masalah lain terkait dengan kedudukan orang asing di Indonesia selain masalah keimigrasian adalah perkawinan campuran, karena keberadaan dari perkawinan campuran menyangkut 3 (tiga) yurisdiksi hukum yang berbeda yaitu hukum nasional, hukum internasional dan hukum negara orang asing itu sendiri. Sehingga pengaturan terhadap perkawinan campuran tersebut harus secara komprehensif karena menyangkut keberadaan hak-hak sipil (privat) mereka selain juga hak-hak publik yang harus dilindungi.

1. Pengertian Orang Asing

Orang asing adalah warga negara asing yang bertempat tinggal pada suatu negara tertentu. Dengan kata lain bahwa orang asing adalah semua orang-orang yang bertempat tinggal pada suatu negara tertentu tetapi ia bukan warga negara dari negara tersebut.¹⁰⁰ Menurut **Gatot Supramono**, orang asing dapat diberi pengertian, dalam dua segi; *Pertama*, yaitu orang yang bukan warga negara Indonesia dan sedang berada di Indonesia. *Kedua*, pengertian orang asing termasuk pula badan hukum asing yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum asing.¹⁰¹

Secara yuridis menurut Pasal 1 angka 9 UU Keimigrasian 2011, bahwa *Orang*

⁹⁹ **Iman Santoso**, 2004, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, Jakarta: UI Press, h. 1.

¹⁰⁰ **Trianto dan Titik Triwulan Tutik**, 2007, *Falsafah Negara dan ...*, *Op. cit.*

¹⁰¹ **Gatot Supramono**, 2012, *Hukum Orang Asing ...*, *Op.cit.*, h. 4-5.

*Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.*¹⁰² Berdasarkan ketentuan yuridis tersebut memberikan batasan yang jelas apa yang dimaksud dengan orang asing. Makna orang asing tidak semata-mata, bahwa ia adalah bangsa lain atau keturunan bangsa lain, tetapi juga termasuk bangsa Indonesia atau keturunan bangsa Indonesia yang tidak lagi berkewarganegaraan Indonesia maka ia disebut orang asing. Misalnya, orang Indonesia yang memilih kewarganegaraan lain, dan/atau para keturunan orang Jawa yang berdomisili di Suriname dan mengambil Suriname sebagai bangsa dan negaranya. Meskipun secara biologis mereka adalah keturunan orang Jawa (Indonesia), tetapi kepadanya tetap disebut orang asing. Sebaliknya bangsa lain yang sudah memiliki kewarganegaraan Indonesia melalui naturalisasi, maka yang bersangkutan tidak disebut lagi sebagai “orang asing”.

Sehubungan dengan orang asing, Pasal 7 UUKN 2006 menentukan, bahwa setiap orang yang bukan warga negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing. Jadi berdasarkan Pasal 7 ini, dapat disimpulkan; *Pertama*, bahwa orang asing tidak selalu berarti orang keturunan bangsa lain, tetapi termasuk juga keturunan bangsa Indonesia yang telah kehilangan kewarganegaraan Indonesia dikategorikan sebagai orang asing. *Kedua*, terhadap orang asing tersebut kepadanya memperoleh perlindungan hukum ketika berada di Indonesia apakah status yang bersangkutan sebagai wisatawan, maupun sebagai tenaga kerja dan/atau yang dipekerjakan, seperti duta besar dan/atau konsulat.

Dalam hal orang asing ini hukum internasional ikut campur tangan, artinya orang asing di dalam suatu negara itu dilindungi sekadarnya oleh hukum internasional. Tentang perlindungan demikian ada 2 (dua) macam: *Pertama*, secara positif, artinya negara tempat di mana orang asing itu berada harus memberikan kepadanya beberapa hak-hak tertentu. Jadi, suatu hak minimum itu harus dijamin. *Kedua*, secara negatif, artinya suatu negara itu tidak dapat mewajibkan sesuatu kepada orang asing yang berada di negaranya itu. Jadi orang asing itu di suatu negara tidak dapat dibebani kewajiban tertentu, misalnya kewajiban militer dan sebagainya.¹⁰³

Menurut **Hartono Hadisoepipto**, bahwa pada dasarnya orang asing itu diperlakukan sama dengan warga negara, sedang isinya ada juga perbedaannya. Adapun perbedaan antara orang asing dengan warga negara terletak pada kedudukan hak dan kewajibannya, yang mana isi kedudukan (hak) sebagai warga negara, yaitu: (1) hanya warga negara mempunyai hak-hak politik, misalnya hak memilih atau dipilih; dan (2) hanya warga negara mempunyai hak diangkat menjadi jabatan negara.¹⁰⁴

Hal lain yang perlu diketahui, bahwa pada prinsipnya setiap orang asing yang berada di Indonesia dapat menjadi warga negara Indonesia. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 2 UUKN 2006, bahwa yang menjadi WNI adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia. Jadi dapat ditegaskan, bahwa yang disebut WNI

¹⁰² Lihat juga Pasal 1 angka 6 UU Keimigrasian 1992.

¹⁰³ **Hartono Hadisoepipto**, *Op. cit.*, h. 48.

¹⁰⁴ *Ibid.*

adalah orang Indonesia asli dan bukan asli. WNI yang bukan asli tersebut termasuk juga keturunannya.

Menurut Undang-Undang Darurat RI yang termuat dalam Lembaran Negara 1955 Nomor 33 tentang Kependudukan di Indonesia. Orang asing yang menjadi penduduk negara Indonesia adalah jika dalam selama orang asing itu menetap di Indonesia. Untuk menetap di Indonesia orang asing itu harus mendapat izin bertempat tinggal dari pemerintah Indonesia.

2. Pengawasan Orang Asing di Indonesia

Suatu keniscayaan, bahwa globalisasi telah melahirkan hubungan antarnegara semakin kompleks, sehingga dengan mudah bangsa lain (orang asing) keluar masuk wilayah NKRI. Terhadap keberadaan orang asing tersebut perlu diawasi, bukan saja berhubungan dengan kemungkinan adanya ilegalisasi seperti kasus *trafficking*, tetapi juga berkaitan dengan tindakan-tindakannya agar tidak mengganggu ketenteraman, kesusilaan atau kesejahteraan umum.

Sesuai dengan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, mengatakan bahwa pengawasan terhadap orang asing di Indonesia meliputi: *Pertama*, masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia; *Kedua*, keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.¹⁰⁵ Adapun tugas pengawasan terhadap orang asing yang berada di Indonesia tersebut dilakukan oleh Menteri Kehakiman dengan koordinasi bersama badan atau instansi pemerintah yang terkait.¹⁰⁶

Tindakan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dilakukan apabila ada indikasi bahwa orang asing tersebut melakukan kegiatan yang berbahaya atau patut diduga akan berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum, atau tidak menghormati atau menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tindakan yang dapat diambil oleh badan pengawas terhadap orang asing tersebut adalah; (1) pembatasan, perubahan atau pembatalan izin keberadaan; (2) melarang orang asing yang bersangkutan berada di suatu tempat atau beberapa tempat tertentu di Indonesia darimana dia harus pergi; (3) mengharuskan orang asing yang bersangkutan berdiam pada suatu tempat tertentu di Indonesia (*internering*); (4) mengeluarkan atau deportasi orang asing yang bersangkutan dari Indonesia, walaupun dia penduduk negara (*externering*) atau penolakan masuk ke wilayah Indonesia.¹⁰⁷

Keharusan orang asing untuk berdiam di suatu tempat tertentu tersebut, dikenal

¹⁰⁵ Norma pengaturan ini sebelum diundangkannya UU Keimigrasian 2011.

¹⁰⁶ Lihat Pasal 41 UU Keimigrasian 1992. Ketentuan ini sebelumnya diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Pengawasan Orang Asing, yang mengatakan bahwa tugas pengawasan terhadap orang asing yang berada di Indonesia adalah dilakukan oleh Menteri Kehakiman. Yang selanjutnya Menteri Kehakiman membentuk badan pengawas yang akan menyelenggarakan pengawasan.

¹⁰⁷ Pasal 42 ayat (2) UU Keimigrasian.

dengan sebutan *internering*. Adapun tindakan mengeluarkan orang asing dari Indonesia, disebut *enternering*. Tindakan-tindakan demikian bukanlah hal yang baru. Dan kewenangan penguasa untuk bertindak terhadap orang asing sebenarnya bukanlah merupakan hal yang luar biasa. Karena tindakan-tindakan seperti tersebut dikenal pula oleh berbagai negara.¹⁰⁸

Pada masa Hindia-Belanda tindakan seperti itu diatur dalam *Indische Staats-regeling* (IS). Hak penguasa untuk mengambil tindakan-tindakan seperti demikian disebut hak *exorbitant* (*exorbitante recht*). Tetapi merupakan lembaran hitam bagi penjajah, karena hak *exorbitant* tersebut ternyata tidak hanya diperlakukan terhadap orang-orang asing saja, tetapi juga terhadap sesama kawula negara.¹⁰⁹ Kenyataan demikian juga terjadi pada kasus deportasi terhadap para TKI ilegal di Malaysia atau yang memiliki visa telah habis masa berlakunya. Begitu pun dengan manusia perahu asal Vietnam yang pernah terdampar di Indonesia dalam mencari suaka politik.

Akhir-akhir ini adanya penyederhanaan prosedur keimigrasian dan kemudahan bagi orang asing untuk memasuki wilayah Indonesia mengakibatkan banyaknya orang asing yang keluar masuk wilayah Indonesia dengan leluasa. Salah satu contohnya kebijakan pemerintah dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 104 Tahun 2015 yang memberikan fasilitas Bebas Visa Kunjungan Wisata kepada 90 negara. Oleh karenanya, pengawasan terhadap orang asing juga harus ditingkatkan untuk menanggulangi atau mengatasi permasalahan yang akan ditimbulkan oleh kegiatan orang asing tersebut selama berada di wilayah Indonesia. Pengawasan terhadap orang asing tidak hanya dilakukan pada saat mereka masuk, tetapi juga selama mereka berada di wilayah Indonesia, termasuk kegiatannya.¹¹⁰

Orang asing yang berada di wilayah Indonesia, mayoritas adalah tenaga kerja asing. Tidak tertutup kemungkinan banyak orang asing yang menggunakan visa tidak sesuai peruntukannya untuk masuk wilayah Indonesia dan melakukan kegiatan yang menyalahi izin tinggal yang diberikan.¹¹¹

Pelaksanaan fungsi imigrasi sangat penting artinya dalam menjaga kedaulatan Republik Indonesia, mengingat Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia.

Pengawasan orang asing sendiri merupakan bagian dari Pengawasan Keimigrasian. Sebagaimana ketentuan Pasal 66 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, bahwa “Pengawasan Keimigrasian meliputi pengawasan terhadap lalu lintas orang asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.” Pengawasan Keimigrasian terhadap orang asing dilakukan pada saat:

¹⁰⁸ Periksa kembali Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Pengawasan Orang Asing.

¹⁰⁹ **Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh**, *Op. cit.*, h. 187.

¹¹⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹¹ **Bramantyo Andhika Putra**, “Peran dan Fungsi Instansi di Luar Imigrasi dalam Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA) di Kantor Imigrasi Kelas III Bekasi”, *artikel* dalam https://www.academia.edu/21940989/Peran_dan_Fungsi_Instansi_di_Luar_Imigrasi_dalam_Tim_Pengawasan_Orang_Asing_TIMPORA_di_Kantor_Imigrasi_Kelas_III_Bekasi, diakses 6 Januari 2017.

- a. Permohonan Visa;
- b. Masuk atau keluar wilayah Indonesia;
- c. Pemberian Izin tinggal; dan
- d. Berada dan melakukan kegiatan di Wilayah Indonesia. Pelaksanaan Pengawasan.¹¹²

Keimigrasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 172 dilakukan oleh:¹¹³

- a. Direktur Jenderal, untuk melaksanakan pengawasan keimigrasian di pusat;
- b. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, untuk melaksanakan Pengawasan Keimigrasian di provinsi;
- c. Kepala Kantor Imigrasi, untuk melaksanakan Pengawasan Keimigrasian di kabupaten/kota atau kecamatan;
- d. Pejabat Imigrasi yang ditunjuk atau Pejabat Dinas Luar Negeri, untuk melaksanakan Pengawasan Keimigrasian di luar Wilayah Indonesia.

Salah satu fungsi imigrasi adalah di bidang penegakan hukum dan keamanan negara. Untuk penegakan hukum dan keamanan negara dalam bentuk melakukan pengawasan keimigrasian terhadap kegiatan orang asing di wilayah Indonesia, Menteri membentuk Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA) yang anggotanya terdiri atas badan atau instansi pemerintah terkait, baik di pusat maupun di daerah.¹¹⁴

Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA) berkedudukan di setiap Kantor Imigrasi Kelas III yang bertugas untuk melakukan pengawasan orang asing.

Tugas pengawasan orang asing di Kantor Imigrasi Kelas III umumnya dilakukan oleh Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian. Dalam melakukan pengawasan Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas III bekerja sama dengan Tim Pengawasan Orang Asing, di mana dalam pelaksanaannya tidak lepas dari kelebihan dan kekurangan. Pelaksanaan Timpora di Kantor Imigrasi Kelas III dalam melakukan pengawasan orang asing memerlukan kerja sama dengan instansi lain.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 mengamanatkan, bahwa Tim Pengawasan Orang Asing terdiri dari berbagai unsur. Unsur-unsur Tim Pengawasan Orang Asing terdiri dari:

- a. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Ditjen Imigrasi, Kanwil Kemenkumham, Kantor Imigrasi);
- b. Pemerintahan Daerah (Kesbangpolinmas, Disnakertrans, Dinsos, Dishubkominfo, Disdukcapil masing-masing daerah);
- c. Penegak Hukum (Polri dan Kejaksaan Agung);
- d. Pengamanan Negara (TNI dan BIN);

¹¹² Pasal 172 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹³ Pasal 173 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹⁴ Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

e. Instansi Vertikal Lainnya (Kemenlu, Kemenag, Kemendagri).

Tujuan pembentukan Tim Pengawasan Orang Asing ini tidak lain agar pengawasan orang asing dilakukan secara terkoordinasi.¹¹⁵ Tim Pengawasan Orang Asing dapat dibentuk di pusat dan daerah (provinsi, kabupaten/kota, atau kecamatan) yang beranggotakan perwakilan dari instansi dan/atau lembaga pemerintahan baik di pusat maupun daerah.¹¹⁶

Tim Pengawasan Orang Asing tingkat pusat dibentuk dengan Keputusan Menteri yang diketuai oleh Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk. Tim Pengawasan Orang Asing tingkat provinsi dibentuk dengan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang diketuai oleh Kepala Divisi Keimigrasian Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Tim Pengawasan Orang Asing tingkat kabupaten/kota dan kecamatan dibentuk dengan Keputusan Kepala Kantor Imigrasi yang diketuai oleh Kepala Kantor Imigrasi.¹¹⁷

Tim Pengawasan Orang Asing bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi dan/atau lembaga pemerintahan terkait, mengenai hal yang berkaitan dengan pengawasan Orang Asing. Tim Pengawasan Orang Asing juga dapat melakukan operasi gabungan jika diperlukan, baik itu bersifat khusus maupun insidental.¹¹⁸

3. Perkawinan Campuran

Masalah lain dalam hubungan orang asing, adalah tentang perkawinan campuran, yaitu perkawinan antara dua orang berbeda kewarganegaraan. **Nuning Hallet**, mencatat bahwa globalisasi informasi, ekonomi, pendidikan, dan transportasi telah menggugurkan stigma bahwa kawin campur adalah perkawinan antara ekspatriat kaya dan orang Indonesia.¹¹⁹

Menurut survei yang dilakukan oleh *Mixed Couple Club*, jalur perkenalan yang membawa pasangan berbeda kewarganegaraan menikah antara lain adalah perkenalan melalui internet, kemudian bekas teman kerja/bisnis, berkenalan saat berlibur, bekas teman sekolah/kuliah, dan sahabat pena. Perkawinan campur juga terjadi pada tenaga kerja Indonesia dengan tenaga kerja dari negara lain.¹²⁰ Dengan banyak terjadinya perkawinan campur di Indonesia sudah seharusnya perlindungan hukum dalam perkawinan campuran ini diakomodir dengan baik dalam perundang-

¹¹⁵ Pasal 194 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹⁶ Pasal 195 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹⁷ Pasal 197-199 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹⁸ Pasal 200 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹¹⁹ **Nuning Hallet**, *Mencermati Isi Rancangan UU Kewarganegaraan*, <http://www.mixedcouple.com>, diakses 16 Juli 2009.

¹²⁰ *Ibid.*

undangan di Indonesia.¹²¹

Warisan stelsel hukum kolonial, mengakibatkan pluralisme hukum yang berlaku di Indonesia, antara lain suku bangsa, golongan, penganut-penganut agama, berlaku hukum yang berlainan terutama di lapangan hukum perdata. Adapun yang menjadi pertimbangan pluralisme tersebut bukan karena diskriminatif tetapi justru untuk dapat memenuhi kebutuhan hukum dari semua golongan yang bersangkutan, terutama yang menyangkut hukum perkawinan. Karena faktor perbedaan agama dan kepercayaan masing-masing pihak, tidak mungkin mengadakan hukum yang *uniform*.

Dengan perbedaan hukum terutama yang menyangkut hukum perkawinan, menyebabkan beberapa macam perkawinan campuran yaitu: (1) perkawinan campuran antargolongan (*intergentiel*); (2) perkawinan campuran antartempat (*inter-local*); (3) perkawinan campuran antar-agama (*interreligius*).¹²² Dari ketiga jenis perkawinan campuran tersebut yang paling menimbulkan persoalan serius adalah perkawinan campuran antar-agama.

Indonesia sudah sejak lama memiliki peraturan yang mengatur kedudukan wanita dalam perkawinan campuran. Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, perkawinan campuran diatur dengan *Koninklijk Besluit* tanggal 29 Desember 1896 No. 23.¹²³ Peraturan ini disebut *Regeling op de Gemengde Huwelijk* (Stb. No. 158 Tahun 1898) yang lebih dikenal dengan istilah *Gemengde Huwelijken Regeling*, dengan singkatan G.H.R yang biasa disebut dengan istilah Peraturan Perkawinan Campuran.¹²⁴

Pasal 1 GHR memberi tekanan pada *verschillend recht onderworpen*, yaitu yang takluk pada hukum berlainan. Artinya, bahwa perkawinan campuran menurut bunyi Pasal 1 GHR adalah perkawinan antara “orang-orang” yang “di” Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan. Definisi ini sangat luas ruang lingkupnya, tidak membatasi arti perkawinan campuran pada perkawinan-perkawinan antarwarga negara Indonesia atau antar-pendudukan Indonesia dan perkawinan-perkawinan yang dilangsungkan di Indonesia, asalkan pihak-pihak yang melangsungkan perkawinan di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan adalah perkawinan campuran.¹²⁵

Dalam definisi ketentuan Pasal 1 GHR tersebut, termasuk perkawinan antara dua orang yang berkewarganegaraan Indonesia yang di Indonesia tunduk pada dua

¹²¹ Titik Triwulan Tutik, 2012c, “Hak Waris Anak Luar Kawin yang Lahir dari Perkawinan Campuran Menurut KUH Perdata dan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VIII/2010”, *Laporan Penelitian* Berdasarkan SK Rektor IAIN Sunan Ampel Nomor: In.02/1/PP.00.9/548/P/2012 IAIN Sunan Ampel Surabaya 2012, Tidak Dipublikasikan, h. 1.

¹²² Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh, *Op. cit.*, h. 188.

¹²³ *Staatblad* 1898 No. 158.

¹²⁴ R. Soetojo Prawirohamidjojo, *Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*, Surabaya: Airlangga University Press, h. 89.

¹²⁵ Dalam konteks ini juga termasuk perkawinan antara dua warga negara bukan Indonesia yang dilangsungkan perkawinan di luar Indonesia. Misalnya antara warga negara Arab dengan warga negara Perancis, termasuk juga perkawinan campuran. Tetapi makna ini terlalu luas, karena pada saat melangsungkan pernikahan sama sekali tidak ada pertalian dengan hukum Indonesia, terkecuali jika kemudian mereka menjadi warga negara Indonesia.

aturan hukum yang berbeda yang melangsungkan pernikahan di luar Indonesia atau juga antara seorang warga negara Indonesia dengan seorang warga asing adalah juga termasuk perkawinan campuran. Terkecuali bilamana pihak atau para pihak yang dahulu tunduk pada seluruh atau sebagian dari hukum perkawinan BW, maka bagi perkawinan mereka tersebut berlaku ketentuan Pasal 83 KUH Perdata.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 GHR dan Pasal 83 KUH Perdata tersebut, maka yang termasuk dalam pengertian perkawinan campuran meliputi, antara lain:

- (1) antara dua orang warga negara Indonesia yang satu termasuk golongan Eropa dan yang lain golongan Timur Asing Tionghoa;
- (2) antara dua orang warga negara Indonesia yang satu termasuk golongan Timur Asing Tionghoa dan yang lain golongan Timur Asing bukan Tionghoa;
- (3) antara dua orang warga negara Indonesia yang satu termasuk golongan Eropa atau golongan Timur Asing Tionghoa dengan seorang yang berkewarganegaraan asing.

Selain itu, menurut ketentuan Pasal 1 GHR, perkawinan antara dua orang di Indonesia yang termasuk dalam satu golongan yang sama, tetapi tunduk pada hukum yang berlainan juga termasuk perkawinan campuran. Misalnya, orang Bumiputra yang beragama Kristen dengan orang Bumiputra yang beragama Islam. Begitu juga dengan dua orang Timur Asing selain Tionghoa yang satu berkewarganegaraan Indonesia dan orang lain berkewarganegaraan Asing.

Sekarang bagaimana dengan pengertian perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan 1974)? UU Perkawinan 1974 memberikan definisi yang sedikit berbeda dengan definisi ketentuan GHR. Pengertian perkawinan campuran yang diatur dalam Pasal 57 UU Perkawinan 1974 adalah:

Yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam undang-undang ini untuk perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan asing dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia.

Pasal 57 UU Perkawinan 1974 membatasi makna perkawinan campuran pada perkawinan antara seorang warga negara RI dengan seorang yang bukan warga negara RI, sehingga padanya termasuk perkawinan antara sesama warga negara RI yang berbeda hukum dan antara sesama bukan warga negara RI.

Dengan berlakunya UU Perkawinan 1974 maka ketentuan-ketentuan yang diatur dalam GHR dimaksud telah diatur dalam UU Perkawinan 1974 dinyatakan tidak berlaku. Oleh karena Pasal 57 UU Perkawinan 1974 menekankan perbedaan kewarganegaraan dan atau tunduk pada hukum yang berlainan maka ketentuan GHR masih tetap berlaku sepanjang yang melakukan perkawinan campuran itu adalah orang sebagaimana diatur dalam Pasal 57 UU Perkawinan 1974.¹²⁶

¹²⁶ Zain Badjeber, 1985, *Tanya Jawab Masalah Hukum Perkawinan*, Jakarta: Sinar Harapan, h. 80.

Purnadi Purbacaraka dan **Agus Brotosusilo** memberikan pengertian perkawinan internasional sebagai berikut:

Perkawinan Internasional adalah suatu perkawinan yang mengandung unsur *using*. Unsur *using* tersebut bisa berupa seorang mempelai mempunyai kewarganegaraan yang berbeda dengan mempelai lainnya, atau kedua mempelai sama kewarganegaraannya tetapi perkawinannya dilangsungkan di negara lain atau gabungan kedua-duanya.¹²⁷

Perbedaan hukum yang ada telah menyebabkan beberapa macam perkawinan campuran, yaitu:

1. Perkawinan Campuran Antar-Golongan (*intergentiel*) Menerangkan hukum mana atau hukum apa yang berlaku, kalau timbul perkawinan antara 2 orang, yang masing-masing sama atau berbeda kewarganegaraannya, yang tunduk kepada peraturan hukum yang berlainan. Misalnya WNI asal Eropa kawin dengan orang Indonesia asli.
2. Perkawinan Campuran Antar Tempat (*interlocaal*) Mengatur hubungan hukum (perkawinan) antara orang-orang Indonesia asli dari masing-masing lingkungan adat. Misalnya, orang Minang kawin dengan orang Jawa.
3. Perkawinan Campuran Antar Agama (*interreligius*) Mengatur hubungan hukum (perkawinan) antara 2 orang yang masing-masing tunduk kepada peraturan hukum agama yang berlainan. Misalnya orang Islam dengan orang Kristiani.¹²⁸

● Kedudukan Hukum Perkawinan Campuran

Di dalam UU Perkawinan 1974 telah ditentukan bahwa sahnyanya perkawinan di Indonesia adalah berdasarkan masing-masing agama dan kepercayaannya.¹²⁹ Oleh karena itu, mengenai perkawinan campuran yang dilangsungkan di Indonesia harus dilakukan berdasarkan hukum perkawinan Indonesia jadi kesalahan perkawinan tersebut harus berdasarkan hukum agama dan harus dicatat apabila kedua belah pihak, calon suami-istri ini menganut agama yang sama tidak akan menimbulkan masalah, namun apabila berbeda agama, maka akan timbul masalah hukum antar-agama.

Masalahnya tidak akan menjadi rumit apabila jalan keluarnya dengan kerelaan salah satu pihak untuk meleburkan diri/mengikuti kepada agama pihak, yang lainnya tetapi kesulitan ini muncul apabila kedua belah pihak tetap ingin mempertahankan keyakinannya. Terlebih lagi karena kantor catatan sipil berdasarkan Keppres No.12 Tahun 1983, tidak lagi berfungsi untuk menikahkan.

Namun di dalam kenyataannya sering terjadi untuk mudahnya pasangan tersebut kawin berdasarkan agama salah satu pihak, dan kemudian setelah perkawinannya disahkan mereka kembali kepada keyakinannya masing-masing. Di Indonesia

¹²⁷ **Purnadi Purbacaraka**, dan **Agus Brotosusilo**, 1997, *Sendi-sendi Hukum Perdata International Suatu Orientasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 36.

¹²⁸ **Titik Triwulan Tutik**, 2006b, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, h. 242.

¹²⁹ Pasal 2 ayat 1 UU Perkawinan.

perkawinan antar agama masih merupakan suatu problem yang masih perlu dicari-jalan keluarnya dengan sebaik-baiknya.

Mengenai kesalahan perkawinan campuran ini memang belum ada pengaturan khusus, sehingga di dalam praktiknya sering terjadi dan untuk memudahkan pasangan tersebut kawin berdasarkan agama salah satu pihak, namun kemudian setelah perkawinan disahkan mereka kembali kepada keyakinannya masing-masing. Di samping itu, terdapat juga pasangan yang melangsungkan perkawinan di luar negeri, baru kemudian didaftarkan di Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, karena masalah perkawinan campuran ini tidak mungkin dihilangkan, maka untuk adanya kepastian hukum sebaiknya dibuatkan suatu pengaturan mengenai kesahan perkawinan campuran ini.

Mengenai perkawinan campuran dalam UU Perkawinan 1974 tidak ada ketentuan yang mengatur secara khusus tentang pencatatan perkawinan campuran. Dengan demikian, apabila perkawinan dilangsungkan di Indonesia maka berlaku ketentuan pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan 1974 dan ketentuan Pasal 2 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yang antara lain disebutkan:

- a. Pada Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan 1974 tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.

Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatatan perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tata cara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tata cara pencatatan perkawinan dilakukan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9.

Apabila pengaturannya demikian, maka mengenai pencatatan ini akan timbul masalah kalau calon suami atau calon istri bersikeras tetap mempertahankan keinginannya maka akan dicatat di mana, karena masalah perkawinan campuran pada UU Perkawinan tidak mengatur tentang pencatatan perkawinan campuran, baik untuk perkawinan antar keyakinannya maupun perkawinan antar-kewarganegaraan.

Demikian dalam hal pencatatan perkawinan apabila pasangan tersebut beragama Islam, meskipun adanya perbedaan kewarganegaraan tetap dicatatkan di KUA. Adapun apabila pasangan tersebut beragama non-Muslim meskipun berbeda kewarganegaraan tetap pencatatannya di Kantor Catatan Sipil. Jadi yang perlu dipikirkan pengaturannya adalah pencatatan bagi pasangan yang berbeda agama. Untuk

itu memang diperlukan pemikiran secara mendalam dari berbagai segi agar tidak merugikan salah satu pasangan.

Tata cara perkawinan campuran diatur dalam Pasal 59 ayat (2) sampai dengan Pasal 61 ayat (1) UU Perkawinan 1974, yang menentukan sebagai berikut:

1. Perkawinan campuran yang dilakukan di Indonesia dilakukan menurut Undang-Undang Perkawinan ini.
2. Perkawinan campuran tidak dapat dilangsungkan sebelum terbukti bahwa syarat-syarat perkawinan yang ditentukan oleh hukum yang relatif dipenuhi dan karena itu tidak untuk melangsungkan perkawinan campuran, maka mereka yang menurut hukum yang berlaku bagi pihak masing-masing berwenang mencatat perkawinan, diberikan surat keterangan bahwa syarat-syarat telah terpenuhi.
3. Jika pejabat yang bersangkutan menolak untuk memberikan surat keterangan itu, maka atas permintaan yang berkepentingan pengadilan memberikan keputusan dengan tidak boleh dimintakan banding tentang soal apakah penolakan pemberian surat keterangan itu beralasan atau tidak.
4. Jika pengadilan memutuskan bahwa penolakan tidak beralasan maka keputusan itu menjadi pengganti keterangan yang tersebut dalam Pasal 60 ayat (3) Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974.
5. Surat keterangan atau keputusan pengganti keterangan tidak mempunyai kekuatan lagi jika perkawinan itu tidak dilangsungkan dalam masa 6 (enam) bulan sesudah keterangan itu diberikan.
6. Perkawinan campuran dicatat oleh pegawai pencatat yang berwenang.

● Akibat Perkawinan Campuran Terhadap Kedudukan Istri

Pasal 2 GHR menentukan, bahwa seorang wanita (istri) yang melakukan perkawinan campuran, selama perkawinan itu belum putus, tunduk pada hukum yang berlaku bagi suaminya, baik hukum publik maupun hukum privat. Intinya istri mengikuti status hukum suami. Dari ketentuan ini jelaslah bahwa bagi istri tiada pilihan lain, selain tunduk dengan sendirinya pada hukum sang suami. Selain itu ketentuan tersebut tidak pula memberikan kebebasan bagi istri untuk menentukan pilihan hukum mana yang berlaku baginya setelah ia melakukan perkawinan campuran itu. Diperolehnya kedudukan hukum publik sang suami oleh sang istri, tidaklah berarti bahwa si istri berdasarkan ketentuan Pasal 2 GHR memperoleh kewarganegaraan sang suami.

Apakah istri memperoleh kewarganegaraan dan/atau kehilangan kewarganegaraan sendiri, bergantung pada Undang-Undang Kewarganegaraan dari negara sang suami dan sang istri.

Menurut Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Undang-Undang Kewarganegaraan di banyak negara lain, maka istri tidak dengan sendirinya memperoleh kewarganegaraan sang suami dan kehilangan kewarganegaraannya sendiri. Istri mungkin tidak kehilangan kewarganegaraannya sendiri dan tidak memperoleh kewarganegaraan sang suami. Karena hak-hak dan kewajiban publik (hak

memilih dan dipilih, hak memperoleh pendidikan, wajib militer, wajib bayar pajak orang asing dan sebagainya) pada umumnya bertalian dengan kewarganegaraan, sedangkan kewarganegaraan itu ditentukan oleh Undang-Undang Kewarganegaraan. Maka GHR bagi kedudukan hukum publik seorang istri dapat dikatakan tidak mempunyai arti.

UU Perkawinan 1974 Pasal 58 menentukan, bahwa bagi orang-orang yang bertalian kewarganegaraan yang melakukan perkawinan campuran dapat memperoleh kewarganegaraan dari suami/istrinya dan dapat pula kehilangan kewarganegaraannya menurut cara-cara yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang berlaku. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka wanita yang melakukan perkawinan campuran dalam pengertian internasional praktis hanya mempunyai akibat dalam hukum perdata saja.

Pasal 26 UUKN 2006 menentukan, bahwa perempuan warga negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia, jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut, apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak tanggal perkawinannya berlangsung menyatakan keterangan untuk itu.¹³⁰

Berdasarkan UUKN 2006 tersebut dengan jelas menentukan, bahwa seorang istri tidak dengan sendirinya harus tunduk pada hukum yang berlaku bagi suami. Sebaliknya seorang wanita asing yang kawin dengan pria warga negara Indonesia tidak dengan sendirinya memperoleh kewarganegaraan RI, kecuali apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun setelah perkawinannya, menyatakan keterangan untuk itu.¹³¹

¹³⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 ini menggantikan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 menentukan, bahwa wanita warga negara Republik Indonesia yang kawin dengan orang asing, kehilangan kewarganegaraan RI, apabila pada waktu ia dalam 1 (satu) tahun setelah perkawinannya berlangsung menyatakan keterangan untuk itu. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 mengadakan perubahan mengenai tenggang waktu pernyataan ketetapan dari istri untuk memilih kewarganegaraan dari kurun waktu 1 (satu) tahun menjadi 3 (tiga) tahun. Ketentuan ini memberikan makna, bahwa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 memberikan waktu yang cukup bagi seorang wanita (istri) untuk berpikir tentang pemilihan kewarganegaraannya dalam rangka kepastian hukum dan perlindungan hukum yang menyangkut hak dan kewajiban dirinya. Pasal 26 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 ini terdiri dari 4 (empat) ayat yang selengkapnya berbunyi:

- (1) Perempuan warga negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia, jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut;
- (2) Laki-laki warga negara Indonesia yang kawin dengan perempuan warga negara asing kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia, jika menurut hukum negara asal istrinya, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat perkawinan tersebut;
- (3) Perempuan atau laki-laki warga negara Indonesia yang melakukan perkawinan campuran dengan orang asing tetap menjadi warga negara Indonesia dengan mengajukan surat pernyataan mengenai kenginannya untuk tetap menjadi WNI kepada pejabat yang berkepentingan, kecuali pengajuan tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda;
- (4) Surat pernyataan dilakukan paling lambat setelah 3 (tiga) tahun sejak tanggal perkawinan berlangsung.

¹³¹ Lihat Pasal 26 ayat (4) UU Kewarganegaraan.

● Akibat Perkawinan Campuran Terhadap Kedudukan Anak

Pasal 11 GHR menentukan, bahwa anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan campuran yang telah dilangsungkan sebelum berlakunya GHR, memperoleh kedudukan hukum publik dan hukum privat ayahnya. Adapun menurut Pasal 12 GHR, bahwa kedudukan anak yang dimaksud pada Pasal 11 GHR sebagai anak-anak sah dari ayah dan ibu tidak dapat diperselisihkan, karena dalam akta perkawinannya terdapat cacat-cacat atau karena tidak ada surat kawin, apabila anak-anak tersebut diperlakukan sebagai anak-anak sah dan ayah ibunya hidup secara terang-terangan sebagai suami-istri.

Karena Pasal 12 GHR dengan tegas menunjuk pada Pasal 11 GHR, maka pasal tersebut menjadi tidak berlaku terhadap perkawinan-perkawinan campuran yang dilakukan setelah berlakunya GHR.

UU Perkawinan 1974 Pasal 62 menyebutkan, bahwa dalam perkawinan campuran kedudukan anak diatur sesuai dengan Pasal 59 ayat (1) yang isinya, "*Kewarganegaraan yang diperoleh sebagai akibat perkawinan atau putusannya perkawinan menentukan hukum yang berlaku, baik mengenai hukum publik maupun mengenai perdata.*"

Kedudukan (status hukum kewarganegaraan) anak yang lahir dari perkawinan campuran diatur dalam UUKN 2006. UUKN ini menggantikan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI (UUKN 1958) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI (UUKN 1976) yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia sehingga harus dicabut dan diganti dengan yang baru.¹³²

Berdasarkan UUKN 1958 *juncto* UUKN 1976, anak hanya mengikuti kewarganegaraan ayahnya, namun berdasarkan UUKN 2006 anak akan memiliki dua kewarganegaraan. Pengaturan status hukum anak hasil perkawinan campuran dalam UUKN 2006, memberi pencerahan yang positif, terutama dalam hubungan anak dengan ibunya, karena UUKN 2006 ini mengizinkan kewarganegaraan ganda terbatas untuk anak hasil perkawinan campuran.

UUKN 2006 pada dasarnya mendudukan kepada status anak pada posisi yang tinggi, di mana apa pun yang terjadi dengan kewarganegaraan orang tuanya dan di mana pun mereka dilahirkan yang penting salah satu dari kedua orang tuanya berkewarganegaraan Indonesia mereka tetap diakui sebagai warga negara Indonesia. Artinya, apabila sang ibu berkewarganegaraan Indonesia dan ayah berkewarganegaraan asing ataupun sebaliknya, maka si anak akan mengikuti warga negara dan hukum sang ibu ataupun sang ayah yang Indonesia, sampai batas usia yang ditetapkan berdasarkan aturan perundang-undangan.

Pasal 2 UUKN 2006 menentukan, bahwa yang menjadi warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan

¹³² Lihat Konsiderans bagian Menimbang huruf c UU Kewarganegaraan RI.

dengan undang-undang sebagai warga negara. Selanjutnya dalam Pasal 4 huruf a UU Kewarganegaraan ditentukan pula, bahwa warga negara Indonesia adalah setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum berlakunya UU Kewarganegaraan (ini) sudah menjadi warga negara Indonesia.

Adapun ketentuan mengenai kedudukan kewarganegaraan anak yang lahir dari perkawinan campuran diatur dalam Pasal 4 huruf b hingga f UUKN 2006 yang pada intinya ditentukan, bahwa setiap anak yang lahir yang kedua dan/atau salah satu orang tuanya (ayah dan/atau ibunya) warga negara Indonesia, maka ia digolongkan sebagai warga negara Indonesia. Perkecualian bagi anak yang salah satu dari orang-tuanya berkebangsaan asing sehingga mengakibatkan si anak berkewarganegaraan ganda, setelah mereka berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah menikah maka yang bersangkutan harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.¹³³

Berdasarkan Pasal 4 huruf c dan d UU Kewarganegaraan anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNI dengan pria WNA, maupun anak yang lahir dari perkawinan seorang wanita WNA dengan pria WNI, sama-sama diakui sebagai warga negara Indonesia. Anak tersebut akan berkewarganegaraan ganda, dan setelah anak berusia 18 tahun atau sudah kawin maka ia harus menentukan pilihannya.¹³⁴ Pernyataan untuk memilih tersebut harus disampaikan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang paling lambat 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 tahun atau setelah kawin.¹³⁵

Permasalahannya adalah bagaimana jika status anak tersebut adalah anak di luar perkawinan? Kedudukan hukum kewarganegaraan anak di luar perkawinan yang lahir dari perkawinan campuran diatur Pasal 4 huruf g. Pasal ini mengatur mengenai siapakah yang bisa disebut sebagai warga negara Indonesia, yaitu:

"Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia."

Berdasarkan ketentuan di atas, maka anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari ibu yang berkewarganegaraan Indonesia, maka anak tersebut adalah warga negara Indonesia. Jadi hukum yang berlaku baginya adalah hukum Indonesia.

Lalu bagaimana dengan anak luar kawin yang ibunya WNA dan ayahnya WNI, tetapi sang ayah mau mengakui anak tersebut sebagai anaknya? UUKN 2006 juga telah mengatur mengenai hal tersebut, di mana dalam Pasal 4 huruf h tercantum bahwa WNI adalah:

"Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah warga negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin."

¹³³ Lihat Pasal 6 ayat (1) UU Kewarganegaraan.

¹³⁴ Lihat Pasal 6 ayat (1) UU Kewarganegaraan RI.

¹³⁵ Lihat Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3) UU Kewarganegaraan RI.

Ketentuan di atas memberikan implikasi, bahwa anak luar perkawinan yang ibunya WNA dan ayahnya WNI, sedangkan ayahnya sendiri mau mengakui, maka sebelum berusia 18 tahun anak tersebut berkewarganegaraan ganda (WNI dan WNA), jadi baginya berlaku dua ketentuan sistem hukum. Tetapi setelah mereka berusia 18 tahun—mereka harus memilih kewarganegaraan apakah mengikuti kewarganegaraan ibunya (WNA) atau ayahnya (WNI), sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) UUKN 2006.

Kemudian bagaimana dengan anak luar nikah yang ibunya WNI lalu ayahnya WNA tapi sang ayah mau mengakui anak tersebut? Suatu keniscayaan dewasa ini, khususnya di dunia selebritis terjadi *trend* bahwa selebritis wanita Indonesia banyak yang bersuamikan warga negara asing dan memiliki anak dari hasil perkawinan tersebut. Berkaitan dengan kedudukan anak mereka dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1) UUKN 2006, bahwa:

“Anak warga negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai warga negara Indonesia.”

Tetap diakuiinya anak-anak tersebut di atas sebagai WNI berdasarkan Pasal 6 UUKN 2006 yang menyebabkan anak-anak ini mempunyai kewarganegaraan ganda sampai usianya 18 tahun atau sudah kawin, di mana ia dibolehkan untuk memilih kewarganegaraannya. Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan disampaikan secara tertulis kepada Pejabat yang ditugaskan oleh menteri untuk mengurus bidang kewarganegaraan, dengan dilampiri dokumen sesuai peraturan perundangan. Adapun pengaturan mengenai anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dalam UUKN 2006 tersebut, semata-mata hanya untuk memberikan perlindungan terhadap anak tentang status kewarganegaraannya saja.

Anak-anak yang lahir dari hubungan luar kawin lalu diakui atau diakui secara sah oleh ayahnya yang WNA atau WNI, seperti tersebut di atas, dan ia belum berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUKN 2006 dengan mendaftarkan diri kepada Menteri melalui Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia paling lambat 4 (empat) tahun setelah undang-undang ini diundangkan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka pada dasarnya status kewarganegaraan anak yang lahir dari perkawinan campuran yang salah satu dari orang tuanya warga negara Indonesia diakui sebagai warga negara Indonesia sampai yang bersangkutan berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin sehingga mereka berhak untuk memilih kewarganegaraannya.¹³⁶ Bahkan kehilangan kewarganegaraan RI bagi salah satu dari kedua orang tua anak yang lahir dari perkawinan campuran tidak sendirinya berlaku bagi kewarganegaraan anaknya sampai mereka berusia 18

¹³⁶ Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan pada Pasal 11 GHR dan Undang-Undang Kewarganegaraan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958, yang mana status kewarganegaraan anak mengikuti status kewarganegaraan ayahnya.

(delapan belas) tahun atau sudah kawin, terkecuali akibat dari itu menjadikan anak tersebut berkewarganegaraan ganda—sehingga mereka harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.¹³⁷

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa baik UU Perkawinan 1974,¹³⁸ maupun UU Kewarganegaraan 2006 memberikan hak dan kedudukan yang seimbang antara suami dan istri dalam bidang hukum kewarganegaraan.

4. Kedudukan Keimigrasian Orang Asing sebagai Akibat Perkawinan Campuran

Masalah lain berkaitan dengan kedudukan orang asing di Indonesia sebagai akibat perkawinan campuran adalah masalah keimigrasian, yaitu hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.

UU Keimigrasian 2011, telah meletakkan dasar-dasar yang kuat tentang masalah keimigrasian tersebut, sekaligus mereformasi UU Keimigrasian sebelumnya yaitu UU Keimigrasian 1992, sehingga lebih komprehensif, guna menyesuaikan dengan perkembangan kemasyarakatan dan kenegaraan Indonesia, kebijakan atau peraturan perundang-undangan terkait, serta bersifat antisipatif terhadap permasalahan di masa depan.

Terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan untuk memperbarui UU Keimigrasian 1992, yakni:

- a. Letak geografis wilayah Indonesia dengan kompleksitas permasalahan lalu lintas antarnegara terkait erat dengan aspek kedaulatan negara dalam hubungan dengan negara lain;
- b. Adanya perjanjian internasional atau konvensi internasional yang berdampak langsung atau tidak langsung terhadap pelaksanaan Fungsi Keimigrasian;
- c. Meningkatnya kejahatan internasional dan transnasional, seperti imigran gelap, Penyelundupan Manusia, perdagangan orang, terorisme, narkoba, dan pencucian uang;
- d. Pengaturan mengenai Deteni dan batas waktu terdeteni belum dilakukan secara komprehensif;
- e. Fungsi Keimigrasian yang spesifik dan bersifat universal dalam pelaksanaannya memerlukan pendekatan sistematis dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang modern, dan memerlukan penempatan struktur Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi sebagai unit pelaksana teknis berada di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi;
- f. Perubahan sistem kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia berkaitan dengan pelaksanaan Fungsi Keimigrasian, antara lain mengenai

¹³⁷ Lihat Pasal 25 UU Kewarganegaraan.

¹³⁸ Lihat Pasal 31 ayat (1) UU Perkawinan.

berkewarganegaraan ganda terbatas;

- g. Hak kedaulatan negara dalam penerapan prinsip timbal balik (*resiprositas*) mengenai pemberian visa terhadap orang asing;
- h. Kesepakatan dalam rangka harmonisasi dan standardisasi sistem dan jenis pengamanan surat perjalanan secara internasional, khususnya *Regional Asean Plus* dan juga upaya penyalarsan atau harmonisasi tindakan atau ancaman pidana terhadap para pelaku sindikat yang mengorganisasi perdagangan orang dan penyelundupan manusia;
- i. Penegakan hukum keimigrasian belum efektif sehingga kebijakan pembedaan perlu mencantumkan pidana minimum terhadap tindak pidana penyelundupan manusia;
- j. Memperluas subjek pelaku tindak pidana keimigrasian, sehingga mencakup tidak hanya orang perseorangan tetapi juga korporasi serta penjamin masuknya orang asing ke wilayah Indonesia yang melanggar ketentuan keimigrasian; dan
- k. Penerapan sanksi pidana yang lebih berat terhadap orang asing yang melanggar peraturan di bidang keimigrasian karena selama ini belum menimbulkan efek jera.

Berdasarkan kenyataan tersebut secara detail perumusan baru dari UU Keimigrasian 2011 adalah sebagai berikut:

- a. *Leading Sector* fungsi keimigrasian yang telah diletakkan di Kementerian Hukum dan HAM;
- b. Organisasi Direktorat Jenderal Imigrasi yang otonom;
- c. Penerapan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian sebagai penunjang pelaksanaan fungsi Keimigrasian dengan perangkat dan aplikasi teknologi informasi dan komunikasi;
- d. Penegasan bahwa setiap warga negara Indonesia tidak dapat ditolak masuk wilayah Indonesia;
- e. Pengaturan sterilisasi area Imigrasi di setiap Tempat Pemeriksaan Imigrasi di bandar udara, pelabuhan laut, dan pos lintas batas;
- f. Menteri Luar Negeri didelegasikan untuk mengatur hal yang terkait dengan paspor, visa dan izin tinggal untuk tugas diplomatik dan dinas;
- g. Pengaturan visa yang lebih jelas tujuan pemberian dan subjeknya;
- h. Pengaturan izin tinggal tetap yang diberikan untuk waktu yang tidak terbatas dengan tetap memiliki kewajiban melapor ke Kantor Imigrasi setiap 5 (lima) tahun dengan tidak dikenai biaya;
- i. Kemudahan bagi eks warga negara Indonesia dan eks subjek anak berkewarganegaraan ganda Republik Indonesia untuk memiliki izin tinggal tetap;
- j. Kemudahan bagi pemegang izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap karena perkawinan campuran untuk melakukan pekerjaan dan/atau usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup dan/atau keluarganya;
- k. Pengaturan penjamin sebagai pihak yang bertanggung jawab atas keberadaan

dan kegiatan orang asing selama berada di wilayah Indonesia;

- l. Perluasan perspektif pengawasan keimigrasian, yaitu pengawasan yang berbasis data dan informasi, pengawasan lapangan yang menyertakan tim pengawasan dari badan atau instansi pemerintah terkait, serta penguatan fungsi intelijen keimigrasian;
- m. Tindakan administratif keimigrasian sebagai salah satu proses penegakan hukum di luar sistem peradilan;
- n. Rumah dan ruang detensi sebagai tempat penempatan sementara bagi orang asing yang melanggar peraturan perundang-undangan dan korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia;
- o. Kewenangan preventif dan represif Menteri Hukum dan HAM dalam penanganan perdagangan orang dan penyelundupan manusia;
- p. Pencegahan dalam keadaan yang mendesak di mana pejabat yang berwenang dapat meminta secara langsung kepada pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan keimigrasian;
- q. PPNS Keimigrasian diberi wewenang sebagai penyidik tindak pidana keimigrasian;
- r. Ketentuan pidana yang mengatur kriminalisasi bagi penanggung jawab alat angkut, penjamin, pengurus, atau penanggung jawab penginapan, pelaku perdagangan orang dan penyelundupan manusia, pembuat maupun pengguna dan penyimpan dokumen keimigrasian palsu, pelaku perkawinan semu, detensi serta pejabat imigrasi atau pejabat lain yang melakukan penyalahgunaan wewenang dan tidak melaksanakan tugas sesuai prosedur; dan
- s. Peningkatan kualitas sumber daya manusia peserta pendidikan khusus keimigrasian minimal sarjana.

Berkaitan dengan kedudukan dan status hukum perkawinan campuran, UU Keimigrasian 2011 pada dasarnya memberi perlindungan bagi WNI yang kawin dengan WNA dan juga perlindungan bagi keluarganya. Bagi orang asing yang menjadi subjek kawin campuran, jika ingin tinggal di Indonesia, langsung dapat difasilitasi dengan izin tinggal terbatas (Fitas) dan izin tinggal terbatas (Kitas) yang berlaku dua tahun. Jika perkawinan lanjut, setelah itu dapat kartu izin tinggal tetap (Kitap).

Menurut UU Keimigrasian 2011, setelah usia perkawinan 2 tahun, WNA dapat menandatangani pernyataan integrasi guna mendapatkan Izin Tinggal Tetap (ITAP) sebelumnya akan diberikan Ijin Tinggal Terbatas (ITAS) dan tidak memerlukan Visa Kerja untuk dapat mencari nafkah dan menghidupi keluarganya di Indonesia.

Anak perkawinan campur, lahir di Indonesia, tidak memilih WNI, diberi Izin Tinggal Tetap. Dia wajib melapor setiap lima tahun tanpa bayar. Anak-anak kawin campur pemegang Kitas dan Kitap dapat mencari nafkah di sini. Izin Tinggal Tetap dapat dibatalkan karena adanya putus hubungan perkawinan, cerai atau adanya putusan pengadilan.

Dua ketentuan tersebut sangat membantu pasangan perkawinan campuran, pa-

ling tidak WNI pasangan WNA akhirnya mendapatkan hak yang sejajar dengan WNI lainnya, suami/istri dapat bekerja dan tinggal dengan tenang dan layak. Sehingga ke depan tidak ada lagi keluhan *even* sebelum *duo nationality* anak-anak yang lahir, dibesarkan di Indonesia, salah satu orang tua berkewarganegaraan Indonesia, setelah menyelesaikan kuliah berkeinginan untuk bekerja di Indonesia (dengan niat sangat baik) ditolak untuk bekerja di Indonesia dan harus mengeluarkan berjuta-juta untuk dapat tinggal di Indonesia.

Inti dari pasal-pasal dari undang-undang tersebut yang sungguh sangat membantu komunitas keluarga perkawinan campuran adalah sebagai berikut:

1. Apabila WNA menikahi WNI di Indonesia, maka WNA tersebut berhak untuk mendapatkan izin tinggal terbatas. Setelah dua tahun pernikahannya, WNA tersebut dapat alih status dari izin tinggal terbatas menjadi izin tinggal tetap (ITAP).
2. Apabila WNA sudah menikah secara sah minimum 2 tahun dengan WNI, WNA tersebut langsung bisa mengajukan ITAP. Contoh: Apabila WNA dari Belanda telah menikah dengan WNI dan tinggal di Belanda sebelum datang untuk tinggal di Indonesia, maka WNA tersebut berhak mendapatkan ITAP.
3. Pemegang ITAP karena adanya perkawinan yang sah dengan WNI, maka WNA tersebut dapat bekerja tanpa perlu adanya Izin Kerja (*a work permit*).
4. Apabila anak-anak dari keluarga perkawinan campuran memilih kewarganegaraan asing ketika mereka telah mencapai umur 18 tahun, maka mereka berhak untuk langsung mendapatkan ITAP dan dapat bekerja di Indonesia.
5. Apabila anak-anak tersebut sudah berumur lebih dari 18 tahun dan bukan subjek hukum DK anak/tidak mempunyai (Dwi-Kewarganegaraan) dan tidak pernah menjadi WNI, maka dengan UU ini mereka berhak untuk mendapatkan ITAP dan bisa bekerja.
6. WNA yang telah secara sah menikah dengan WNI, tidak perlu lagi penjamin atau sponsor.
7. ITAP diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang tidak terbatas sepanjang izinnnya tidak dibatalkan dan wajib melapor ke kantor imigrasi setiap 5 (lima) tahun dan tidak dikenakan biaya.
8. ITAP dapat berakhir karena pemegang ITAP:
 - Meninggalkan wilayah Indonesia lebih dari 1 (satu) tahun atau tidak bermaksud masuk lagi ke wilayah Indonesia;
 - Tidak melakukan perpanjangan ITAP setelah 5 (lima) tahun;
 - Memperoleh kewarganegaraan RI;
 - Izinnnya dibatalkan oleh menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk;
 - Dikenai deportasi;
 - Meninggal dunia;

Selain berakhir, ITAP juga dapat dibatalkan apabila pemegang ITAP melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

- Terbukti melakukan tindak pidana terhadap negara sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku;

- Melakukan kegiatan yang membahayakan keamanan negara;
- Melanggar pernyataan integrasi;
- Mempekerjakan tenaga kerja asing tanpa izin kerja;
- Memberikan informasi yang tidak benar dalam pengajuan permohonan ITAP;
- Orang asing yang bersangkutan dikenai tindakan administratif keimigrasian;
- Putus hubungan perkawinan orang asing yang kawin secara sah dengan WNI karena perceraian dan/atau atas putusan pengadilan kecuali perkawinan yang telah berusia 10 (sepuluh) tahun atau lebih.

Hal hal yang perlu diperhatikan:

1. Masih perlunya *re-entry permit*. Dengan UU ini Pemegang ITAP diberikan Izin Masuk Kembali yang berlaku selama 2 (dua) tahun sepanjang tidak melebihi masa berlaku ITAP dan Izin Masuk Kembali berlaku untuk beberapa kali perjalanan.
2. Perlu adanya peraturan pelaksanaan UU ini di mana ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak UU ini diundangkan. Untuk itu masih perlu adanya partisipasi dan *support* bunda sekalian dan perlu adanya pengawasan dan monitor tentang petunjuk pelaksanaan dan teknisnya sehingga UU bisa efektif dan sesuai dasar filosofis dan sosiologis untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, reformasi birokrasi dan pelayanan publik yang efektif, efisien dan memiliki kepastian hukum.

Berikut adalah Pasal-pasal dari UU Keimigrasian 2011 yang memberi kemudahan bagi WNA dan WNA yang menikah dengan WNI;

Pasal 52

Izin tinggal terbatas diberikan kepada:

- a. orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan visa tinggal terbatas;
- b. anak yang pada saat lahir di wilayah Indonesia ayah dan/atau ibunya pemegang izin tinggal terbatas;
- c. orang Asing yang diberikan alih status dari izin tinggal kunjungan;
- d. nakhoda, awak kapal, atau tenaga ahli asing di atas kapal laut, alat apung, atau instalasi yang beroperasi di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. orang asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia; atau
- f. anak dari orang asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia.

Pasal 53

Izin tinggal terbatas berakhir karena pemegang izin tinggal terbatas:

- a. kembali ke negara asalnya dan tidak bermaksud masuk lagi ke wilayah Indonesia;
- b. kembali ke negara asalnya dan tidak kembali lagi melebihi masa berlaku izin masuk kembali yang dimilikinya;
- c. memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia;
- d. izinnya telah habis masa berlaku;
- e. izinnya beralih status menjadi izin tinggal tetap;
- f. izinnya dibatalkan oleh menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk;

- g. Dikenai deportasi; atau
- h. Meninggal dunia.

Pasal 54

- (1) Izin Tinggal Tetap dapat diberikan kepada:
 - a. orang asing pemegang Izin Tinggal terbatas sebagai rohaniwan, pekerja, investor, dan lanjut usia;
 - b. keluarga karena perkawinan campuran;
 - c. suami, istri, dan/atau anak dari orang asing pemegang izin tinggal tetap; dan
 - d. orang asing eks warga negara Indonesia dan eks subjek anak berkewarganegaraan ganda Republik Indonesia.
- (2) Izin tinggal tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan kepada orang asing yang tidak memiliki paspor kebangsaan.
- (3) Orang asing pemegang Izin Tinggal Tetap merupakan penduduk Indonesia.

Pasal 55

Pemberian, perpanjangan, dan pembatalan izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap dilakukan oleh menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk.

Pasal 56

- (1) Izin tinggal yang telah diberikan kepada orang asing dapat dialihstatuskan.
- (2) Izin tinggal yang dapat dialihstatuskan adalah izin tinggal kunjungan menjadi izin tinggal terbatas dan izin tinggal terbatas menjadi izin tinggal tetap.
- (3) Alih status izin tinggal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

Pasal 57

- (1) Izin tinggal kunjungan dan izin tinggal terbatas dapat juga dialihstatuskan menjadi izin tinggal dinas.
- (2) Alih status sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri setelah mendapat persetujuan Menteri Luar Negeri.

Pasal 58

Dalam hal pejabat imigrasi meragukan status izin tinggal orang asing dan kewarganegaraan seseorang, pejabat imigrasi berwenang menelaah serta memeriksa status izin tinggal dan kewarganegaraannya.

Pasal 59

- (1) Izin tinggal tetap diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu yang tidak terbatas sepanjang izinnya tidak dibatalkan.
- (2) Pemegang izin tinggal tetap untuk jangka waktu yang tidak terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melapor ke Kantor Imigrasi setiap 5 (lima) tahun dan tidak dikenai biaya.

Pasal 60

- (1) Izin Tinggal Tetap bagi pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf a diberikan setelah pemohon tinggal menetap selama 3 (tiga) tahun berturut-turut dan menandatangani Pernyataan Integrasi kepada Pemerintah Republik Indonesia.

- (2) Untuk mendapatkan izin tinggal tetap bagi pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf b diberikan setelah usia perkawinannya mencapai 2 (dua) tahun dan menandatangani Pernyataan Integrasi kepada Pemerintah Republik Indonesia.
- (3) Izin Tinggal Tetap bagi pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf c dan huruf d dapat langsung diberikan.

Pasal 61

Pemegang izin tinggal terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf e dan huruf f dan pemegang izin tinggal tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf b dan huruf d dapat melakukan pekerjaan dan/atau usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup dan/atau keluarganya.

Pasal 62

- (1) Izin tinggal tetap dapat berakhir karena pemegang izin tinggal tetap:
 - a. meninggalkan wilayah Indonesia lebih dari 1 (satu) tahun atau tidak bermaksud masuk lagi ke wilayah Indonesia;
 - b. tidak melakukan perpanjangan izin tinggal tetap setelah 5 (lima) tahun;
 - c. memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia;
 - d. izinnya dibatalkan oleh menteri atau pejabat imigrasi yang ditunjuk;
 - e. dikenai tindakan deportasi; atau
 - f. meninggal dunia.
- (2) Izin tinggal tetap dibatalkan karena pemegang Izin Tinggal Tetap:
 - a. Terbukti melakukan tindak pidana terhadap negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
 - b. Melakukan kegiatan yang membahayakan keamanan negara;
 - c. Melanggar Pernyataan Integrasi;
 - d. Mempekerjakan tenaga kerja asing tanpa izin kerja;
 - e. Memberikan informasi yang tidak benar dalam pengajuan permohonan Izin Tinggal Tetap;
 - f. Orang Asing yang bersangkutan dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian; atau
 - g. Putus hubungan perkawinan Orang Asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia karena perceraian dan/atau atas putusan pengadilan, kecuali perkawinan yang telah berusia 10 (sepuluh) tahun atau lebih.

Pasal 63

- (1) Orang Asing tertentu yang berada di Wilayah Indonesia wajib memiliki Penjamin yang menjamin keberadaannya.
- (2) Penjamin bertanggung jawab atas keberadaan dan kegiatan Orang Asing yang dijamin selama tinggal di Wilayah Indonesia serta berkewajiban melaporkan setiap perubahan status sipil, status Keimigrasian, dan perubahan alamat.
- (3) Penjamin wajib membayar biaya yang timbul untuk memulangkan atau mengeluarkan Orang Asing yang dijaminnya dari Wilayah Indonesia apabila Orang Asing yang bersangkutan:
 - a. Telah habis masa berlaku Izin Tinggalnya; dan/atau
 - b. Dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian berupa Deportasi.

- (4) Ketentuan mengenai penjaminan tidak berlaku bagi orang asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (2) huruf g tidak berlaku dalam hal pemegang izin tinggal tetap tersebut putus hubungan perkawinannya dengan warga negara Indonesia memperoleh penjaminan yang menjamin keberadaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 64

- (1) Izin Masuk Kembali diberikan kepada orang asing pemegang izin tinggal terbatas atau Izin tinggal tetap.
- (2) Pemegang izin tinggal terbatas diberikan izin masuk kembali yang masa berlakunya sama dengan masa berlaku izin tinggal terbatas.
- (3) Pemegang izin tinggal tetap diberikan izin masuk kembali yang berlaku selama 2 (dua) tahun sepanjang tidak melebihi masa berlaku izin tinggal tetap.
- (4) Izin masuk kembali berlaku untuk beberapa kali perjalanan.

Pasal 65

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan permohonan, jangka waktu, pemberian, perpanjangan, atau pembatalan izin tinggal, dan alih status izin tinggal diatur dengan peraturan pemerintah.

Bab 16

HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memuat Bab tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang merupakan bab baru dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sekaligus sebagai perluasan materi HAM yang telah ada di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diubah, yaitu Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 34.

Uraian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tercakup dalam materi pokok Bab tentang Hak Asasi Manusia (HAM) adalah sebagai berikut:

BAB XA HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkem-

bangun zaman dan peradaban.

- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia bukan semata-mata karena kehendak untuk mengakomodasi perkembangan pandangan mengenai HAM yang makin menganggap penting HAM sebagai isu global, melainkan karena hal itu merupakan salah satu syarat negara hukum. HAM sering dijadikan sebagai salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara. Rumusan HAM yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilengkapi dengan memasukkan pandangan mengenai HAM yang berkembang sampai saat ini.

Masuknya rumusan HAM ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kemajuan besar dalam proses perubahan Indonesia sekaligus menjadi salah satu ikhtiar bangsa Indonesia menjadikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Undang-Undang Dasar yang makin modern dan makin demokratis.

Dengan adanya rumusan HAM dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka secara konstitusional hak asasi setiap warga negara dan penduduk Indonesia telah dijamin.

Dalam hubungan tersebut, bangsa Indonesia berpandangan bahwa HAM harus memperhatikan karakteristik Indonesia dan sebuah hak asasi juga harus diimbangi dengan kewajiban, sehingga diharapkan akan tercipta saling menghargai dan menghormati akan hak asasi tiap-tiap pihak.

Dalam Bab tentang Hak Asasi Manusia terdapat dua pasal yang saling berkaitan erat, yaitu Pasal 28I dan Pasal 28J. Keberadaan Pasal 28J dimaksudkan untuk mengantisipasi sekaligus membatasi Pasal 28I.

Pasal 28I mengatur beberapa Hak Asasi Manusia yang tidak dapat di kurangi dalam keadaan apa pun, termasuk di dalamnya hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Adapun Pasal 28J memberikan pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Rumusan HAM yang masuk dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dibagi ke dalam beberapa aspek, yaitu:

- 1) HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan;
- 2) HAM berkaitan dengan keluarga;
- 3) HAM berkaitan dengan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi;
- 4) HAM berkaitan dengan pekerjaan;
- 5) HAM berkaitan dengan kebebasan beragama dan meyakini kepercayaan, kebebasan bersikap, berpendapat, dan berserikat;
- 6) HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi;
- 7) HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia;
- 8) HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial;
- 9) HAM berkaitan dengan persamaan dan keadilan; dan
- 10) HAM berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain.

Jika rumusan HAM dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu diimplementasikan secara konsisten, baik oleh negara maupun oleh rakyat, diharapkan laju peningkatan kualitas peradaban, demokrasi, dan kemajuan Indonesia jauh lebih cepat dan jauh lebih mungkin dibandingkan dengan tanpa adanya rumusan jaminan pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan pemajuan HAM dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bentuk pengaturan lebih lanjut tentang HAM sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar adalah sebagai berikut:

- (1) Sesuai dengan Pasal 28 tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- (2) Sesuai dengan pengaturan kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis; dan
- (3) Sesuai dengan pengaturan Pasal 28I ayat (5) tentang penegakkan dan perlindungan HAM, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

B. KONSEP DASAR HAK ASASI MANUSIA

1. Pengertian Hak Asasi Manusia

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, hak asasi manusia (HAM) dalam konteks pembahasan dalam Undang-Undang Dasar suatu negara merupakan materi inti dalam naskah Undang-Undang Dasar modern.¹ Artinya hampir semua konstitusi modern mengatur hal terkait dengan HAM.

Hak secara etimologi, merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman perilaku, melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya. Adapun asasi berarti yang bersifat paling mendasar atau fundamental.² Dengan demikian, hak asasi berarti hak yang paling mendasar yang dimiliki oleh manusia sebagai fitrah, sehingga tak satupun makhluk dapat mengintervensinya apalagi mencabutnya. Misalnya hak hidup—yang mana tak satupun manusia ini memiliki kewenangan untuk mencabut kehidupan manusia yang lain.³

Istilah HAM sendiri berasal dari istilah *droits l'home* (Perancis), *menselijke rec-ten* (Belanda), *fitrah* (Arab) dan *human right* (Inggris). Istilah *human right* semula berasal dari “*right of human*” yang menggantikan istilah “*natural right*” yang selanjutnya oleh **Eleanor Roosevelt** diubah dengan istilah “*human right*” yang memiliki konotasi lebih netral dan universal.

Menurut **Jan Materson** dari Komisi HAM PBB sebagaimana dikutip **Baharuddin Lopa** menegaskan, bahwa HAM adalah hak-hak yang melekat pada setiap manusia, yang tanpanya manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia.⁴ Selanjutnya menurut John Locke, bahwa HAM adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan sebagai hak yang kodrati.⁵

Dalam mazhab hukum alam konsepsi dasar HAM meliputi 3 (tiga) hal, yaitu: hak hidup (*the right to life*), hak kemerdekaan (*the right to liberty*), dan hak milik (*the right to property*). Perkembangan selanjutnya, konsepsi hak-HAM terus mengalami transformasi. **Franklin D. Roosevelt** pada 6 Januari 1941, memformulasikan empat macam hak-hak asasi (*the four freedoms*) di depan Konggres Ameriak Serikat, yaitu bebas untuk berbicara (*freedom of speech*), bebas dalam memeluk agama (*freedom of religion*), bebas dari rasa takut (*freedom of fear*), dan bebas terhadap suatu keinginan/kehendak (*freedom of from want*).

Dimensi yang dirumuskan oleh **Franklin D. Roosevelt** menjadi inspirasi dan bagian yang tidak terpisahkan dari *Declaration of Human Right 1948*, di mana se-

¹ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, h. 615.

² **Trianto dan Titik Triwulan Tutik**, 2007, *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, h. 259.

³ *Ibid.*

⁴ **Baharuddin Lopa**, 1996, *Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, h. 52.

⁵ *Ibid.*

luruh umat manusia melalui wakil-wakilnya dalam organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa seia sekata dan bertekad untuk memberikan pengakuan dan perlindungan secara yuridis formal terhadap hak-hak asasi dan merealisasikannya.

Secara teoretis, hak-hak yang terdapat di dalam *The Universal Declaration of Human Right* dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) bagian. *Bagian pertama*, menyangkut hak-hak politik dan yuridis; *bagian kedua*, menyangkut hak-hak atas martabat dan integritas manusia; *bagian ketiga*, menyangkut hak-hak sosial, ekonomi, dan hak-hak budaya.

Hak asasi disebut juga dengan hak dasar manusia atau *human right*, yaitu hak-hak manusia yang pokok yang tidak dapat dipisahkan (*unalieable*) dari badannya dan tidak dikurangi oleh sesiapa pun juga. Misalkan hak hidup, hak kemerdekaan, hak untuk mengejar kebahagiaan, dan sebagainya.

Adapun hak asasi didefinisikan sebagai sejumlah hak yang seakan-akan berakar dalam tabiat setiap oknum pribadi manusia justru karena kemanusiaannya, yang tidak dapat dicabut hilang juga kemanusiaannya.

Hak ini menjamin kebebasan setiap individu manusia untuk menentukan isi jiwanya sendiri, untuk melahirkan isi jiwanya itu dengan suara atau aktivet lain, dan untuk mengembangkan aktivetnya itu baik secara individu maupun dengan cara berorganisasi dengan individu-individu lain menurut kehendaknya.

Pengertian HAM, menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (UU HAM 1999).

Adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁶

Adapun berdasarkan BPP HAM Dephuk & HAM RI dan PKPKP HAM PPs UI dalam buku *Kamus Umum HAM* yang dimaksud HAM (*human rights*) adalah:⁷ *Pertama*, hak yang tidak dapat dicabut atau dilanggar, melekat pada sifat manusia sehingga tanpa hak tersebut manusia tidak mungkin mempunyai martabat sebagai manusia.

Kedua, hak-hak yang dimiliki seseorang hanya karena dia manusia, didapat secara setara dan manusiawi oleh semua manusia. Mereka merupakan jaminan sosial dan politik yang diperlukan untuk melindungi individu-individu dari ancaman standar terhadap kehormatan manusia yang berasal dari negara modern dan pasar-pasar modern.

Ketiga, hak-hak mendasar yang diwarisi oleh setiap individu berdasarkan kemanusiaan. Merupakan segala bentuk hak dan kebebasan yang fundamental atau yang alami dan dimiliki/melekat kepada setiap individu seperti yang diakui oleh masya-

⁶ Lihat juga Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

⁷ BPP HAM Depkumham RI dan PKPKP HAM PPs UI, 2004, *Kamus Umum Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Depkumham RI, h. 44-47.

rakat beradab. Hak dimaksud adalah hak untuk hidup dan kebebasan bagi setiap individu di mana pun mereka berada, termasuk di dalamnya; pelarangan atas perbudakan, peradilan yang jujur dan adil, hak untuk berpikir, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan untuk bersekutu/berkumpul dalam suatu ikatan, kebebasan beragama. Hak-hak kebebasan tersebut tidak mencakup hak-hak dan kebebasan untuk mendapat jaminan sosial dari negara, dan mendapatkan pekerjaan atau standar hidup.

Keempat, segala bentuk hak dan kebebasan di mana setiap manusia berhak atasnya. Hak dan kebebasan tersebut dilindungi dan diatur melalui 2 (dua) perjanjian internasional yaitu *International Covenant on Civil and Political Rights 1966* dan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. Kedua perjanjian tersebut ditetapkan oleh PBB, di mana keduanya mengikat setiap negara yang meratifikasinya.

Kelima, suatu bentuk hak moral yang melekat pada setiap manusia setiap waktu dan dalam situasi apa pun.

Berdasarkan ketentuan tersebut, arti HAM adalah hak yang melekat pada diri setiap individu manusia. Karena itu, HAM (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Dan oleh karena HAM secara resmi tecantum dalam konstitusi negara, sehingga telah resmi menjadi hak-hak konstitusional setiap orang atau *constitutional rights*. Meski demikian tidak semua *constitutional rights* itu identik dengan *human rights*, karena ada juga hak-hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*) yang bukan atau tidak termasuk ke dalam pengertian HAM. Misalnya, hak setiap warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan adalah *the citizen's constitutional rights*, tetapi tidak berlaku untuk setiap orang yang bukan warga negara. Karena itu tidak semua *the citizen's rights* sebagai *the human rights*, tetapi dapat dikatakan bahwa semua *the human rights* adalah *the citizen's rights*.⁸

Pengertian-pengertian mengenai hak warga negara juga harus dibedakan antara hak konstitusional dan hak legal. Hak konstitusional adalah hak yang dijamin dalam dan oleh Konstitusi (UUD), sedangkan hak hukum (*legal rights*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislation*). Jadi bagi warga negara, selain memiliki hak konstitusional (*constitutional rights*) ia juga memiliki hak hukum (*legal rights*) yang lebih perinci dan operasional yang diatur dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah.

2. Perkembangan Pemikiran HAM

Ide mengenai HAM telah lama timbul di dunia. **Nabi Musa** ketika membebaskan orang-orang Yahudi dari cengkeraman Fir'aun adalah gerakan hak asasi, yaitu akibat dari perbudakan. Pada tahun 2000 SM **Chammurabi** dari Babylonia telah

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 616-617.

membuat hukum yang melindungi hak-HAM; **Solon** pada 600 SM sudah menca-
nangkan perlindungan atas hak asasi dan keadilan dengan pembentukan *heliaea*
(lembaga peradilan) dan *eccelesia* (majelis rakyat). Begitupun dengan **Pericles** di
Athena, kaisar Romawi yang terkenal **Flairus Anicius Justinian** (327) telah men-
ciptakan sistem hukum Barat yang kemudian menjadi kiblat pembentukan hukum
di Indonesia melalui stelsel konkordansi. Yang juga tidak kalah adalah perjuangan
Nabi Muhammad SAW untuk membebaskan para bayi wanita dan wanita dari
penindasan bangsa Quraisy tahun 600 Masehi.⁹

Namun demikian, secara historis hak asasi manusia sebagaimana yang saat ini di-
kenal (baik yang tercantum dalam pelbagai piagam maupun dalam Undang-Undang
Dasar), memiliki perjuangan panjang. Bahkan sejak abad ke-13 perjuangan untuk
mengukuhkan gagasan HAM ini sudah dimulai. Setelah ditandatanganinya *Magna
Charta* (Piagam Besar) pada 15 Juni 1215 oleh **Raja John Lackland**, dicatat sebagai
permulaan dari sejarah perjuangan HAM, meskipun secara materiel isi dari piagam
tersebut belum merupakan perlindungan terhadap hak-hak asasi sebagaimana dike-
nal saat ini (*fundamentum lebertatis Angliae*). Karena apa yang tertulis pada piagam
tersebut tak lebih dari jaminan perlindungan terhadap kaum gereja dan bangsawan,
tetapi dilihat dari perjuangan HAM, *Magna Charta* dicatat sebagai yang pertama dan
bukan sebagai permulaan dari sejarah HAM.¹⁰

Isi pokok dari *Magna Charta*, antara lain: *Pertama*, kemerdekaan seseorang ti-
dak boleh dirampas, jika tidak berdasarkan undang-undang atau keputusan hakim;
dan *Kedua*, pajak tidak boleh dipungut semata-mata atas perintah raja saja.

Perkembangan selanjutnya adalah ditandatanganinya *Petition of Right* tahun
1628 oleh **Raja Charles I** di hadapan Parlemen yang terdiri dari utusan rakyat (*The
House of Commons*). Hal ini mengisyaratkan bahwa perjuangan hak-hak asasi ber-
korelasi erat dengan perkembangan demokrasi.

Perjuangan yang telah nyata dari HAM tercermin dari ditandatanganinya *Bill of
Rights* oleh **Raja Willem II** di Britania Raya tahun 1689 sebagai hasil dari *Glorius
Revolution*. Karena di samping peristiwa tersebut merupakan kemenangan parlemen
atas raja, juga karena ditandai oleh rentetan peristiwa pergolakan yang menyertai
perjuangan *Bill of Right* itu sendiri selama empat puluh tahun.

Hal yang terpenting dari *Bill of Right* adalah dikemukakan, bahwa seorang an-
gota parlemen tidak boleh ditangkap jika ia berbicara tentang sesuatu hal yang tidak
sesuai dengan pendapat raja. Sehingga *Bill of Right* merupakan tonggak pertama dari
kebebasan mengeluarkan pendapat.

Perkembangan HAM selanjutnya banyak dipengaruhi oleh pemikiran **John
Locke (1632-1704)** dan **J.J. Rosseau**. Karena John Locke merupakan peletak dari
dasar teori Trias Politica Montesquieu, dan bersama-sama dengan **Thomas Hobbes**
dan **J.J. Rosseau** menciptakan teori perjanjian masyarakat. Perbedaanannya,

⁹ Winarno, 2006, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: Bumi Aksara, h. 132.

¹⁰ Suwandi, 1960, *Hak-hak Dasar dalam Konstitusi, Konstitusi Demokrasi Modern*, Djakarta: Pem-
bangunan, h. 8.

teori Thomas Hobbes melahirkan monarki absolut, sedangkan teori John Locke menghasilkan monarki konstitusional.

Menurut Thomas Hobbes, HAM merupakan “jalan pintas” terhadap situasi “*homo homini lupus bellum omnium omnes*”, yaitu situasi yang mendorong terbentuknya perjanjian masyarakat dalam mana rakyat menyerahkan hak-haknya kepada penguasa. Hal inilah yang dianggap bahwa pandangan Thomas Hobbes mengarah pada terbentuknya monarki absolut.

Adapun John Locke berpendapat, bahwa tidaklah absolut manusia menyerahkan hak-hak individunya. Tetapi yang diserahkan hanyalah hak-hak yang berkaitan dengan perjanjian negara semata dan sisanya tetap berada dalam diri masing-masing individu, yaitu hak milik (*recht op persoonlijke Vrijheid*), dan hak hidup (*recht op persoonlijke Leven*). Di samping itu, dia melihat proses perjanjian masyarakat ini berjalan menurut dua instansi.

- (1) Perjanjian antar individu dengan individu lainnya yang ditujukan bagi adanya masyarakat politik dan negara. Instansi pertama oleh John Locke disebut *Pactum Unionis*. Berdasarkan anggapan bahwa: “Men by nature of this free, equal, and independent, no one can be put out of this estate, and subjected to the political power another, without his own content, which other men to join and unite into a community for their comfort, safety and peaceable, living one amongst another.
- (2) *Pactum Subjectionis*, yaitu pada dasar setiap persetujuan antar-individu (*pactum unionis*) terbentuk atas dasar suara mayoritas. Dan karena setiap individu memiliki hak yang tak tertinggal yakni, life liberty, and estate, maka logis jika tugas negara adalah memberikan perlindungan kepada masing-masing individu.

Dasar pemikiran **John Locke** tersebut dijadikan landasan bagi pengakuan hak-HAM, seperti dalam *Virginia Bill of Right* dan disusun dengan *Declaration of Independent USA* tanggal 4 Juli 1776 yang disusun oleh **Thomas Jefferson** dan disetujui oleh *Congres* sebagai wakil 13 negara baru yang bersatu. Kalimat kedua dari deklarasi itu mencerminkan pemikiran **John Locke**.

“We hold this truth to be selfident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are life, liberty, and the pursuit of happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just power from the consent of the governed”.

Inti dari deklarasi tersebut adalah bahwa semua orang itu diciptakan oleh Tuhan dalam keadaan merdeka dan sama derajatnya, dan bahwa mereka telah dianugerahi sesuatu hak yang tidak dapat dipisahkan daripadanya, antara lain hak hidup, hak atas kemerdekaan dan hak untuk mengejar kebahagiaan.

Di Perancis pengakuan HAM tercantum dalam *Declaration des droits de l'homme et du citoyen*, yaitu suatu piagam yang dibuat pada 1789 dalam detik-detik pertama revolusi Perancis.

Pada tahun 1944, Presiden USA **Franklin Delano Roosevelt**, menyebut empat macam HAM, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat (*freedom of speech*), ke-

bebasan untuk mencakupi kebutuhan (*freedom of want*), kebebasan untuk menganut agama (*freedom of religion*), dan kebebasan dari ketakutan (*freedom of fear*).

Dalam tahun 1948 **Majelis Umum PBB** telah memproklamkan *Universal Declaration of Human Right* (UDHR) yang terdiri dari 30 pasal, yang ditandatangani oleh semua negara anggota kecuali Rusia (Uni Soviet) dan negara-negara sosialis yang “tidak mengakui hak milik perseorangan”.

Universal Declaration of Human Rights diumumkan bertepatan dengan tanggal 10 Desember 1948. *Universal Declaration of Human Rights*, merupakan pernyataan sedunia tentang hak-hak asasi manusia. Muncul dengan latar belakang perjalanan sejarah yang penuh dengan penindasan ataupun penjajahan antara sesama manusia. Pengananiyaan dan peperangan pun timbul karena masalah agama atau sekte. Apabila penguasa memeluk agama atau sekte tertentu, maka masyarakat wajib untuk mengikutinya. Kesadaran sebagai manusia yang beradab dan berbudaya menimbulkan kepedulian terhadap penderitaan sesamanya, sehingga para pemimpin sejumlah negara merasa perlu untuk menyusun peraturan dan perundang-undangan agar hak seorang manusia dapat dilindungi. Sehingga tanggal 10 Desember sering diperingati sebagai hari Hak Asasi Manusia.¹¹

Isi pokok deklarasi yang tertuang dalam Pasal 1 UDHR yang menyatakan: “*sekalian orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan budi, dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan*”.

UDHR sebagai suatu pernyataan dan/atau piagam baru mengikat secara moral dan bukan yuridis, untuk itu harus dituangkan dalam bentuk perjanjian unilateral. Dan baru pada 16 Desember 1966 lahir *Covenant* dari Sidang Umum PBB yang mengikat bagi negara-negara yang meratifikasinya. *Covenant* tersebut memuat: *Pertama*, perjanjian tentang hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (*covenant on economic, social, and cultural rights*); *Kedua*, perjanjian tentang hak-hak sipil dan politik (*covenant of civil and political rights*).

Meski demikian menurut **M. Mahfud M.D.**, piagam HAM tersebut mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya secara internasional karena beberapa sebab: *Pertama*, pelaksanaan secara internasional itu menyangkut hukum internasional yang sangat rumit; *Kedua*, pelaksanaan HAM harus disesuaikan dengan keadaan negara masing-masing; dan *Ketiga*, sekalipun dinyatakan tanpa batas secara eksplisit di dalam *covenant*, tetapi pelaksanaan hak asasi itu dibatasi oleh dua hal: (1) konstitusi yang berlaku dalam suatu negara; dan (2) adanya pertimbangan ketertiban dan keamanan nasional suatu negara.¹²

Bagi Indonesia sendiri, konsep mengenai HAM sudah lebih dahulu dari *Universal Declaration of Human Right PBB 1948*, karena UUD 1945 telah disusun lebih dahulu. Ide-ide tentang HAM dalam UUD 1945 tersebut sudah diketahui oleh para

¹¹ **Firmansyah**, 2016, “Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Agama Buddha”, artikel dalam *Jurnal Intelektualita*, Vol. 5, No. 1, Juni 2016, h. 94.

¹² **Moh. Mahfud M.D.**, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 130.

founding leaders Indonesia dalam sidang-sidang BPUPKI pada tahun 1945 yang terinspirasi dari *Declaration of Independent USA 1776* dan *Declaration des droits de l'homme et du citoyen Perancis 1789*.

Bahkan jauh sebelumnya, dalam sejarah kerajaan-kerajaan Nusantara prinsip-prinsip HAM tersebut sudah dipegang teguh dalam tadris politik oleh bangsa ini, selain juga mereka tumbuh dan berkembang dalam lingkungan masyarakat adat. Misalnya, dalam sejarah Kerajaan Kalingga, bagaimana **Ratu Shima** yang menghukum dengan memotong tangan adiknya sendiri karena ia telah melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh kerajaan yaitu mencuri emas permata yang memang disengaja dan diumpankan untuk melihat sejauh mana kepatuhan dan nilai moral warga kerajaan.

Dalam hal demikian **Muhammad Yamin** mengatakan:

... dalam lingkaran peradaban bangsa Indonesia sejak beratus-ratus tahun lamanya, setiap manusia memang mempunyai hak dan kewajiban kepada diri sendiri, kepada keluarga, kepada masyarakat, dan kepada negara, hak kewajiban itu diakui dan diatur menurut hukum adat (tradisi). Bahkan ada juga sebagian di antaranya yang sudah dituliskan.¹³

Perkembangan HAM sendiri pada dasarnya telah melewati jalan yang sangat panjang. Para ahli umumnya membagi tahap perkembangan HAM dalam tiga generasi sesuai dengan pengelompokan menurut bidang-bidang yang dianggap memiliki kesamaan.

HAM generasi pertama mencakup hak-hak sipil dan politik. Adapun hak-hak sipil dimaksud meliputi:

- a. Hak untuk menentukan nasib sendiri;
- b. Hak untuk hidup;
- c. Hak untuk tidak dihukum mati;
- d. Hak untuk tidak disiksa;
- e. Hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang;
- f. Hak atas peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak.

Adapun hak-hak politik mencakup, antara lain:

- a. Hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat;
- b. Hak untuk berkumpul dan berserikat;
- c. Hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di sepan hukum;
- d. Hak untuk dipilih dan memilih.

HAM generasi kedua mencakup hak-hak di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Yang menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi, antara lain:

- a. Hak untuk bekerja;
- b. Hak untuk mendapatkan upah yang sama;
- c. Hak untuk tidak dipaksa bekerja;

¹³ **Muhammad Yamin**, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 82.

- d. Hak untuk cuti;
- e. Hak atas makanan;
- f. Hak atas perumahan;
- g. Hak atas kesehatan;
- h. Hak atas pendidikan.

Adapun hak asasi di bidang budaya, antara lain mencakup:

- a. Hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan kebudayaan;
- b. Hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan;
- c. Hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta (hak cipta).

Sesudah perkembangan generasi kedua tersebut, konsepsi HAM terus tumbuh dan berkembang hingga sekarang, yaitu HAM generasi ketiga, yaitu HAM yang berkaitan dengan hak-hak dalam pembangunan. Hak-hak di bidang pembangunan ini mencakup antara lain:

- a. Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat;
- b. Hak untuk memperoleh perumahan yang layak;
- c. Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai;
- d. Hak untuk memperoleh pendidikan yang optimal.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, setelah perkembangan HAM generasi ketiga, maka HAM akan berkembang pada tipe baru dengan konsepsi yang lebih komprehensif yang disebut dengan HAM generasi keempat.¹⁴ HAM generasi keempat adalah konsepsi HAM yang ditinjau dari perspektif yang bersifat horizontal. Baik konsepsi HAM dari generasi pertama, generasi kedua, maupun generasi ketiga yang sama-sama melihat HAM dalam perspektif hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal antara rakyat versus penguasa, *the ruler versus the ruled, the people versus the state*. Konsepsi HAM tiga generasi tersebut sama-sama menegaskan faktor-faktor penindasan yang bersifat horizontal antarkelompok masyarakat, bahkan oleh produsen terhadap konsumen yang pola hubungan kekuasaannya tidak bersifat vertikal hierarki.¹⁵

Menurut penulis, HAM etape baru selanjutnya apakah generasi keempat atau generasi berikutnya haruslah memuat konsepsi HAM yang lebih komprehensif tidak parsial. Jadi tidak saja dalam bentuk relasi horizontal maupun vertikal sebagaimana HAM pada generasi sebelumnya, tetapi juga dalam hubungan diagonal—sehingga terbentuklah suatu dimensi baru dari HAM itu sendiri, yang bersumbu pada faktor individu selaku objek, negara selaku subjek dan sisi perbuatan sebagai predikat pemicu permasalahan. Jadi dalam hal ini ibarat mengobati penyakit (HAM), biasanya hanya pengobatan pada gejala/akibat yang timbul tetapi belum pada pengobatan pada sumber penyakit itu sendiri. Padahal di sinilah faktor utama pemicu dari permasalahan pelanggaran HAM itu sendiri.

¹⁴ **Jimly Asshiddiqie**, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 209-228.

¹⁵ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-Pokok Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 624-625.

B. HAM PERSPEKTIF AGAMA-AGAMA BESAR

Bahasan mengenai HAM perspektif Agama menurut penulis sangat penting, karena pembahasan mengenai HAM pada umumnya hanya membahas konteks HAM dari sudut filosofis, sosiologis, dan yuridis formal. Padahal esensi utama HAM adalah dari aspek religi karena HAM hakekatnya adalah *fitrah* manusia itu sendiri. Sehingga dengan demikian seharusnya pendekatan HAM tidak sekadar pada ketiga aspek sebelumnya, tetapi juga perlu ditinjau dengan pendekatan religi.

Berdasarkan alasan tersebut, pada bagian ini akan dikaji bagaimana agama-agama besar dunia seperti Islam, Hindu, Buddha, Kristen, dan Katolik melihat HAM dari perspektif ajaran mereka, yaitu untuk melihat sejauh mana kitab-kitab suci agama-agama tersebut mengakomodasi keberadaan HAM.

1. HAM dalam Perspektif Hindu

HAM sudah ada sejak zaman dahulu, hanya saja kebanyakan bersifat normatif dan hanya tersirat yang tertuang di dalam kitab suci. Hindu memiliki Konsep HAM yang tinggi yang tertuang di dalam *Weda*, baik *Weda Sruti* maupun *Weda Smerti*.

Menurut Agama Hindu, **tentang persamaan** sebagaimana tertuang dalam *bhagavad gita* tidak hanya dengan manusia tetapi juga terhadap semua makhluk hidup. Sebagaimana dijelaskan dalam *Bhagavad-gita* 5.19, bahwa “*Para resi yang rendah hati, berdasarkan pengetahuan yang sejati, melihat seorang brahmana yang bijaksana dan lemah lembut, seekor sapi, seekor gajah, seekor anjing dan orang yang makan anjing dengan penglihatan yang sama.*” Hal ini mengisyaratkan, bahwa orang yang pikirannya telah mantap dalam persamaan dan pemerataan sikap, telah mengalahkan keadaan kelahiran dan kematian. Bagaikan Brahman mereka bebas dari kelemahan, dan karena itu mereka sudah mantap dalam Brahman”.

Selanjutnya Kitab Isa Upanisad sloka 6 menyatakan:

“Dia yang melihat semua makhluk pada dirinya (Atman) dan dirinya (Atman) sendiri pada semua makhluk, Dia tidak lagi melihat adanya sesuatu perbedaan dengan yang lain.”¹⁶

Selanjutnya secara garis besar pengaturan HAM dalam agama Hindu meliputi aspek-aspek berikut:

- **Kemerdekaan Mengemukakan Pendapat**

Kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Setiap warga negara baik perorangan maupun kelompok bebas menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab berdemokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

¹⁶ PHDI Pusat, Kerukunan dan Perdamaian, http://www.parisada.org/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=79, diakses 2 Desember 2016.

Kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapat merupakan sebagian dari HAM. Oleh sebab itu, kemerdekaan mengeluarkan pendapat dijamin oleh Deklarasi Universal Hak-HAM PBB maupun UUD 1945. Isi Pasal Deklarasi Universal Hak-HAM PBB tentang kemerdekaan mengeluarkan pendapat diatur dalam Pasal 19, yang berbunyi:

"Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk dan kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apa pun juga dan tidak memandang batas-batas" Kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapat merupakan sebagian dari HAM. Oleh sebab itu, kemerdekaan mengeluarkan pendapat dijamin oleh Deklarasi Universal Hak-HAM PBB maupun UUD 1945.

Ketentuan ini identik dengan ketentuan dalam Rg Veda, X.191.2-4 yang menyebutkan:

"Hendaklah bersatu padulah, bermusyawarah dan mufakat guna mencapai tujuan dan maksud yang sama, seperti para Dewa pada zaman dahulu telah bersatu padu. Begitu juga, bersembahyanglah menurut caramu masing-masing, namun tujuan dan hatimu tetap sama, serta pikiranmu satu, agar dikau dapat hidup bersama dengan bahagia".

Berdasarkan Mantra veda tersebut sangat jelaskan mengajarkan kebebasan berpendapat dengan musyawarah mufakat.

● Kebebasan Memeluk Agama

Kemajemukan atau keberagaman bukan hanya sebagai sebuah realitas sosial. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum negara menyatakan dengan jelas bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu. Karena itu ditegaskan semua agama memiliki hak yang sama untuk tumbuh dan berkembang, termasuk pemeluk agama untuk menjalankan agamanya secara bebas. Yang lain tidak perlu dipaksa pindah agama sebagaimana realita yang kita lihat selama ini. Setiap orang memiliki hak dasar memeluk agama, yang berarti kebebasan dan kewenangan seseorang untuk menganut suatu agama yang tercantum dalam veda khususnya *bhagavad gita*.

Umat Hindu menghormati kebenaran dari mana pun datangnya dan menganggap bahwa semua agama bertujuan sama, yaitu menuju Tuhan, namun dengan berbagai sudut pandang dan cara pelaksanaan yang berbeda. Hal itu diuraikan dalam kitab suci *Bhagavad Gita*¹⁷ sebagai berikut:

Aku tidak pernah iri dan selalu bersikap adil terhadap semua makhluk. Bagi-Ku tidak ada yang paling Ku-benci dan tidak ada yang paling Aku kasihi. Tetapi yang berbakti kepada-

¹⁷ Wikipedia, Ensiklopedia Agama Hindu.

Ku, dia berada pada-Ku dan Aku bersamanya pula.

Selanjutnya dalam Bhagawadgita (4: 11), dinyatakan:

Jalan mana pun yang ditempuh seseorang kepada-Ku, Aku memberinya anugerah setimpal. Semua orang mencari-Ku dengan berbagai jalan, wahai putra Partha (Arjuna).

Begitupun dengan Bhagawadgita (7: 21):

Kepercayaan apa pun yang ingin dipeluk seseorang, Aku perlakukan mereka sama dan Ku-berikan berkah yang setimpal supaya ia lebih mantap.

● Hak Pendidikan yang Sama

Secara spesifik, tentang pendidikan (pengajaran) dalam konsep HAM PBB tersebut tertuang dalam Pasal 26 ayat (1), (2) dan (3), berbunyi:

1. Setiap orang memiliki hak atas pengajaran. Pengajaran harus bebas, artinya pada tingkat-tingkat elementer dan fundamental. Pengajaran elementer harus wajib. Pengajaran teknik dan profesi pada umumnya harus terbuka, dan pengajaran tinggi harus terbuka bagi semua berdasarkan kecakapannya.
2. Pengajaran harus diarahkan pada perkembangan penuh kepribadian insan dan pengokohan rasa hormat terhadap HAM dan prinsip-prinsip kebebasan. Dia harus memajukan pengertian, toleransi dan persahabatan di antara kelompok-kelompok ras dan keagamaan, di samping harus mengembangkan aktivitas-aktivitas Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam menjaga perdamaian.
3. Orang tua mempunyai hak utama untuk memilih macam pendidikan yang akan diberikan kepada anak-anaknya.

Demikian pula Pasal 27 ayat (1) dan (2) berbunyi:

1. Setiap orang berhak untuk bebas berpartisipasi di dalam kehidupan kebudayaan masyarakat, untuk menikmati kesenian dan berperan serta dalam memajukan ilmu pengetahuan dan menikmati manfaatnya.
2. Setiap orang berhak untuk mendapatkan perlindungan kepentingan moral dan material yang ia peroleh dari setiap usahanya di bidang keilmuan, kesusasteraan, kesenian di mana ia menjadi penciptanya.

Kaitannya dengan pasal tersebut di dalam **Weda** disebutkan, bahwa semua golongan masyarakat berhak mendapatkan pendidikan yang sama, sebagaimana disebutkan dalam *Yajurveda* 26.2:

"Hendaknya disampaikan sabda suci ini kepada seluruh umat manusia, cendekiawan, rohaniawan, raja, pemerintah, masyarakat, para pedagang, petani, buruh, kepada orang-orangKu dan kepada orang asing sekalipun."

Berdasarkan sloka *Yajurveda* tersebut sangat jelas bahwa pendidikan adalah hak semua insan.

● Hak untuk Hidup dan Mendapatkan Perlakuan yang Sama

Dalam ajaran Hindu tentang *ahimsa* mengajarkan setiap makhluk hidup mendapatkan hidup yang layak dan sama bagi semua yang bernyawa sedangkan *tattvam asi* merupakan ajaran yang menganggap manusia sama dan sederajat.

Kata *AHIMSA*¹⁸ terdapat dalam buku-buku suci agama Hindu klasik *Upanishad*, *Yoga Sutra* dan *Bhagavad Gita*. Secara harfiah kata *Sanskrit* itu berarti ketiadaan gangguan, ketiadaan serangan atau ketiadaan kejahatan. *Ahimsa* adalah gaya hidup yang menjauhkan diri dari segala perbuatan yang menyakiti siapa pun atau merusak apa pun. *Ahimsa* adalah *nazar asketis* bagi orang yang mencari kebenaran dan kekudusan. Setelah sekian abad kata *ahimsa* dipakai secara terbatas di kalangan agama Hindu, mendadak pada 1920-an kata itu mencuat menjadi populer ke seluruh dunia.

*Tatvam Asi*¹⁹ merupakan *mahavakya* atau ajaran yang bersumber dari *Weda*, memiliki dimensi metafisika, fisika, etika sosial dan landasan humanisme Hindu. *Tatvam asi* berdasarkan konsep *advaita vedanta* (monisme) memandang manusia secara esensial sama.

Tatvam asi adalah ajaran normatif yang tidak semata-mata berlaku sesama manusia, tetapi juga terhadap makhluk hidup dan bahkan benda mati sekalipun. Sebab, dalam semua benda itu terdapat energi yang tidak lain adalah panas atau *prana*. Itu daya hidup. Karena itu segala perbuatan yang dapat mengakibatkan penderitaan, ketidakseimbangan, disharmoni, bahkan penghancuran dan kematian orang lain dan alam semesta bertentangan dengan ajaran *tatvam asi*.

Dalam perspektif Hindu, *ahimsa* bukan sebuah kondisi fisik, tetapi sikap mental mencintai. Non-kekerasan sebagai suatu kondisi mental, berbeda dengan sikap tak melawan. Non-kekerasan tak memiliki dendam dan kebencian. Namun kedua *mahavakya* itu, kata Yudha Triguna, bukanlah sesuatu yang mudah dilaksanakan. Dia memerlukan proses latihan, dengan kesadaran dan komitmen diri untuk meningkatkan kehidupan spiritual.²⁰

Tatvam asi tak bisa dilaksanakan jika dalam diri masih ada rasa dengki, iri hati, dendam, marah, fitnah dan seterusnya. Karena sifat itu menghambat dan menghalangi kesadaran diri yang cenderung melahirkan sifat keakuan (*ego*). Karena itu ajaran ini baru menjadi suatu pola tindakan, manakala telah dilaksanakan sebagai bentuk disiplin, sebab agama adalah praktik dan disiplin diri.

¹⁸ *Ahimsa* atau *ahimsā* atau *ahingsā* (Devanagari: अहिंसि; IAST *ahimsā*) adalah sebuah istilah Sanskerta yang berarti “anti-kekerasan”. *Ahimsa* merupakan bagian penting dari agama Hinduisme, Jainisme, dan Buddhisme. Konsep ini pertama kali digunakan dalam sebuah kitab Hindu yang disebut *Upanishad*, yang salah satu bagiannya berasal dari tahun 800 SM. Konsep ini kemudian dijelaskan lebih lanjut di *Bhagavad Gita*, *Puranas* dan kemudian teks-teks Buddhis. Konsep ini diperkenalkan kepada Barat oleh Mahatma Gandhi. Beberapa orang berpendapat, gerakan anti-kekerasan yang dilakukan Gandhi memengaruhi gerakan kemanusiaan yang lain seperti gerakan Martin Luther King Jr., dan Nelson Mandela.

¹⁹ *tat tvam asi*- “Engkau adalah itu atau engkau adalah Tuhan”. Lihat Chandogya Upanishad 6.8.7 dari Sama Veda.

²⁰ Om Shri Ganesha Ya Namah, “Hak Asasi Manusia Hindu”, *artikel* dalam http://www.kompasiana.com/hukumhindu.com/hak-asasi-manusia-hindu_550e58caa33311c12dba812f, diakses 2 Februari 2017.

Berdasarkan makna HAM dari perspektif hukum Hindu, pada dasarnya kedudukan proporsi, bahwa di mata hukum manusia sama sebagaimana seloka dalam *Manu Smerti*:

Sanksi hukum itu memerintah semua makhluk, hukum itu yang melindungi mereka, hukum yang berjaga selagi orang tidur, orang-orang bijaksana menyamakannya dengan dharma.

2. HAM dalam Perspektif Buddha

Dalam perspektif Buddhis, HAM tidak hanya menyangkut interaksi antar-umat manusia, tetapi juga berhubungan dengan alam sekitarnya.²¹ Apabila alam sekitarnya rusak, maka umat manusia akan menghadapi malapetaka. Tidakkah alam juga memasuki hak asasi sendiri, agama Buddha sangat menaruh peduli terhadap hak asasi setiap bentuk kehidupan hingga makhluk sekecil apa pun. Agar persoalan hak asasi manusia dapat didudukkan pada tempatnya secara benar, manusia harus memiliki kebebasan internal yang bersifat spiritual, bebas dari keserakahan, kebencian, kebodohan atau pandangan yang keliru. Mereka yang berjuang untuk menegakkan hak asasi manusia pun tidak boleh dipengaruhi oleh perasaan benci dan permusuhan.²²

Menurut agama Buddha, semua manusia adalah sama dalam bahwa mereka semua tunduk pada hukum alam yang sama. Semua tergantung dari kelahiran, usia tua dan kematian. Hukum karma adalah mengikat semua orang. Semua orang menuai apa yang ia menabur dan dunia terus terjadi setelah kegiatan karma dikontribusikan oleh semua orang. Menurut hukum karma, jika Anda melakukan perbuatan baik, Anda akan mendapat akibat yang baik, dan jika Anda melakukan perbuatan buruk, Anda akan mendapat akibat yang buruk. Namun demikian, akibat tersebut tidak diberikan oleh siapa pun dan tidak diberikan sebagai upah atau hukuman. Karma merupakan hukum moral yang tidak membutuhkan penegak hukum, karma merupakan hukum yang berlaku secara alamiah.²³

Dalam buku *“Human Rights Reader: Major Political Essays, Speeches and Documen from the Bible to the Present”* menjelaskan: “Dalam agama Buddha terdapat sekelompok kode-kode moral yang melarang membunuh, mencuri, berbohong, memakan makanan yang haram, merusak dan melakukan hubungan seks, demi mencapai enam kesempurnaan: kemurahan hati, moralitas, kesabaran, keberanian, konsentrasi dan kebijaksanaan.”²⁴

Manusia adalah yang terbaik dari makhluk dilatih. Manusia memiliki potensi diri yang sempurna oleh hidup yang bebas dan kebahagiaan dapat terwujud. Untuk mencapai kesempurnaan ini, manusia harus mengembangkan dirinya secara fisik,

²¹ Harun Handiwiyo, 2005, *Agama Hindu dan Buddha*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, h. 212.

²² Firmansyah, 2016, “Hak Asasi Manusia dalam ...”, *Op. cit.*, h. 95.

²³ Sayadaw U. Silanda, 2003, *Kamma (Hukum Sebab Akibat), Anatta (Doktrin Tiada Inti Diri)*. ttp: Karaniya, h. 2.

²⁴ Micheline R. Ishay (Ed.), 1997, *Human Rights Reader: Major Political Essays, Speeches and Documen From The Bible To The Present*, New York: Routledge, h. 16.

moral, psiko-spiritual dan intelektual. Pengembangan hak diri mengarah secara alami dan oleh kebutuhan untuk kesempurnaan diri. Ini adalah hukum Dharma yang hukum Karma pada gilirannya merupakan bagian dan situlah kedua berasal. Menurut hukum ini, mensyaratkan bahwa setiap individu harus membiarkan bebas, jika tidak diberi kesempatan, untuk mengembangkan dirinya sehingga potensi itu dapat berkembang sendiri dan bekerja jalan menuju kesempurnaan. Idealnya, semua kondisi, baik sosial dan alam, harus dibuat menguntungkan dan segala macam bantuan harus disediakan untuk pengembangan diri setiap individu. Seperti Buddhisme fundamental percaya dalam potensi manusia dan menetapkan kesempurnaan kebebasan, dan kebahagiaan sebagai tujuan yang harus dicapai oleh setiap individu, kebebasan pengembangan diri dan dorongan dari peluang untuk itu telah menjadi dasar dari etika Buddhis. Hal ini untuk mengatakan, dengan kata lain, bahwa setiap individu memiliki hak untuk pengembangan diri. Oleh karena itu, ajaran Buddha diulang pada sanggahan dari sistem kasta Hindu, dan stres pada kesetaraan laki-laki dari semua kelas sebelum hukum Karma dan, akhirnya, berdasarkan hukum Dharma.

Sudut pandang Buddha adalah bahwa kehidupan yang baik adalah terbuka untuk semua orang dan kebenaran tertinggi adalah diklaim harta umum oleh semua orang, tidak ada pembatasan karena kasta atau kelas. Selain itu, ia mengajarkan tujuan kebebasan yang dicapai melalui kebebasan dan sarana bahagia yang mengarah pada akhir yang bahagia. Jika hak untuk pengembangan diri ditolak atau dibatasi, hal itu benar berjuang untuk itu. Jika bantuan dan kondisi yang menguntungkan tidak disediakan untuk itu, itu baik untuk membuat tenaga terhadap dorongan yang sama.

Namun ada beberapa kata dari hati-hati. Bahwa setiap manusia memiliki hak untuk pengembangan diri dan, dengan demikian, kebebasan dan kebahagiaan adalah sebuah keharusan dari etika yang didasarkan pada hukum Dharma.

Dalam buku “*Jack Donnelly, Human Rights*” menjelaskan: Hak Asasi Manusia merupakan hak yang bersifat *inalienable*, yakni walau bagaimanapun tak dapat direbut atau diganti lagi. Dengan demikian Hak Asasi Manusia bersifat absolut atau dengan kata lain, ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa seseorang tidak bisa berhenti menjadi manusia sehingga, selama orang dimaksud masih menyandang kualitas sebagai manusia maka selama itu pula ia memiliki Hak Asasi Manusia. Ini berarti bahwa seseorang harus bertindak baik dan harus melakukannya demi Dharma, yaitu, untuk kebaikan dan untuk orang benar, karena cinta dan kasih sayang, bukan untuk keuntungan pribadi atau dari motif mementingkan diri sendiri, bukan karena keserakahan atau kebencian. Hanya dengan cara ini orang bisa mencapai ke tujuan yang sebenarnya, mencapai kebebasan tanpa frustrasi kebebasan sesama-makhluk dan memenangkan kebahagiaan tanpa menimbulkan lebih banyak penderitaan di dunia. Jika tidak, perjuangan untuk mengamankan Hak Asasi Manusia untuk beberapa bisa menjadi suatu tindakan *appropriating* Hak Asasi Manusia orang lain.²⁵

Dalam buku “*Hidup Sesuai Dhamma*” **Ajahn Chah** menjelaskan:

²⁵ Jack Donnelly dalam Firmansyah, 2016, “Hak Asasi Manusia dalam ..., *Op. cit.*, h. 97.

"Manusia adalah senantiasa melakukan kesombongan dengan yang dimilikinya serta terpesona dan dibodohi oleh tubuh ini, dan karenanya manusia sendiri yang membuat dirinya terlena sehingga menimbulkan rasa tidak menjadi peduli terhadap perlindungan yang sesungguhnya di dalam diri kita. Tempat perlindungan yang sesungguhnya adalah pikiran kita, perlindungan kita yang sebenarnya adalah pikiran."²⁶

Bagi umat Buddha, memiliki batin yang luhur (brahma-Vihara) dan melaksanakan Pancasila berarti menghargai dan melindungi hak asasi manusia. Lebih dari itu, selain hak, manusia memiliki kewajiban. Apa yang dimaksud dengan kewajiban seorang anggota masyarakat, dikemukakan oleh Buddha dalam Sigalovada-sutta sebagai memuja dan melindungi keenam arah. Walau hak asasi seseorang diakui tanpa keharusan menghubungkannya dengan kewajiban orang yang bersangkutan, pengalaman mengajarkan bahwa orang yang melaksanakan kewajibannya terhadap pihak lain dengan baik akan mendapatkan sikap terlindung dalam masyarakat.

3. HAM dalam Perspektif Kristen-Katholik

HAM adalah pengakuan bahwa setiap manusia mempunyai hak-hak dasar yang tidak dapat di sangkal dan sangat penting bagi hidup mereka. Lebih dari itu, hak ini sudah ada sejak manusia dilahirkan, bahkan ia sejak ada di dalam kandungan ibunya.

Nilai-nilai dasar martabat manusia tersebut berkaitan erat dengan perjuangan hak-HAM. Perjuangan hak-hak asasi muncul dari pengalaman umat manusia atas sejarah penderitaan kurban-kurban manusia yang tak terbilang jumlahnya. Dari sana timbul hasrat kuat bersama untuk menghentikan segala pemerkosaan martabat manusia. Hasrat itu menyatakan dengan tegas: orang harus menjamin dan membela hak-HAM, dan jangan merampasnya.

Agama Kristen dan Katholik pada dasarnya bersumber pada yang sama yaitu Injil. Sehingga secara garis besar pengaturan HAM baik Agama Kristen maupun Katholik memiliki kesamaan konsepsi. Perbedaannya barangkali hanya dari sudut implementasi dan pengembangan konsep HAM tersebut.

Dalam kitab *Keluaran (21:1-6)* dapat ditemukan peraturan seperti ini tentang seorang budak:

"Inilah peraturan-peraturan yang harus kau bawa ke depan mereka. Apabila engkau membeli seorang budak Ibrani, maka haruslah ia bekerja padamu enam tahun lamanya, tetapi pada tahun yang ketujuh ia diizinkan keluar sebagai orang merdeka, dengan tidak membayar tebusan apa-apa. Jika ia datang seorang diri saja, maka keluar pun ia seorang diri; jika ia mempunyai istri, maka istrinya itu diizinkan keluar bersama-sama dengan dia. Jika tuannya memberikan kepadanya seorang istri dan perempuan itu melahirkan anak-anak lelaki atau perempuan, maka perempuan itu dengan anak-anaknya tetap menjadi kepunyaan tuannya, dan budak laki-laki itu harus keluar seorang diri. Tetapi jika budak itu dengan sungguh-sungguh berkata: Aku cinta kepada tuanku, kepada istriku dan kepada anak-anakku, aku tidak mau keluar sebagai orang merdeka, maka haruslah tuannya itu

²⁶ Ajah Chah, 2006, *Hidup Sesuai Dhamma*, Jakarta: Dian Dharmah, h. 30.

membawanya menghadap Allah, lalu membawanya ke pintu atau ke tiang pintu, dan tuannya itu menusuk telinganya dengan penusuk, dan budak itu bekerja pada tuannya untuk seumur hidup."

Seorang budak yang merupakan "milik" tuannya, misalnya, ternyata tidak begitu tinggi nilainya. Andaikata ia ditanduk sapi sampai mati maka si pemilik sapi diwajibkan membayar ganti rugi setara 30 *syikal*²⁷ perak kepada tuan sang budak, lalu sapinya dilempari dengan batu sampai mati.

Beberapa dokumen kemudian hari menunjukkan beberapa kemajuan. Silinder Koresy, misalnya, yang dibuat pada tahun 539 SM oleh Koresy, kaisar Persia. Pernyataannya ini dibuatnya setelah ia mengalahkan Nabonidus dari Kekaisaran Babel Baru. Koresy adalah penguasa yang sama yang disebut-sebut dalam Kitab Nabi Yesaya Pasal 40 dan seterusnya. Dalam silindernya itu, Koresy menulis:

"Penyembahan terhadap Marduk, raya dewata, ia (Nabonidus) (mengubahnya) menjadi hujat. Setiap hari ia melakukan kejahatan terhadap kotanya (Babel)... Ia (Marduk) menerawang di seluruh negeri, mencari seorang penguasa yang adil yang bersedia memimpin-Nya (dalam arak-arakan tahunan). (Kemudian) ia menyebutkan nama Koresy, Raja Anshan, dan menyatakannya (sebagai) penguasa atas seluruh dunia."

Dua kisah tersebut merupakan dasar-dasar dalam membangun HAM dalam konteks agama Kristen dan Katolik dalam Alkitab.

Selanjutnya secara konseptual, menurut agama Kristen dan Katolik sebagaimana dinyatakan dalam *Kejadian* (1: 28-29; 2:18-17), bahwa HAM melekat secara kodrati pada diri manusia sebagai karunia Allah. HAM bersifat mendasar atau fundamental dan universal. Hak asasi mengikat siapa pun sehingga tidak dapat ditiadakan, dirampas, atau dicabut. Karena tanpa hak asasi tersebut manusia akan kehilangan kemanusiaannya.

Perlu diperhatikan bahwa setiap hak, tak terkecuali HAM, mengimplikasikan kewajiban, sebab hak hanya menjadi hak setelah kewajiban terpenuhi. Sebaliknya, kewajiban juga mengimplikasikan hak, sebab kewajiban hanya bisa dilakukan sebaik-baiknya apabila hak dihormati. Hak tanpa kewajiban adalah kesewenang-wenangan, sedangkan kewajiban tanpa hak adalah perbudakan.

Menurut **Pdt. Eka Darmaputera**, bahwa untuk mengkaji HAM di dalam perspektif atau sudut pandang Iman Kristen kita harus bertolak dari dua konsep yang mendasar. Kedua konsep itu adalah kedaulatan Allah yang universal dan manusia sebagai *imago dei*, atau citra Allah di dalam diri setiap manusia.²⁸

Menurut konsep kedaulatan Allah yang Universal, bahwa HAM bersumber dari Allah yang memiliki kedaulatan secara Universal. Oleh karena itu, tidak ada satu orang pun atau satu lembaga pun, termasuk negara, yang berwenang untuk mem-

²⁷ Satu *syikal* beratnya antara 11, 14, dan 17 gram emas atau perak.

²⁸ HAM Menurut Iman Kristen, artikel dalam <http://sayhellohelloo.blogspot.co.id/2014/02/materi-ringkas-ham-menurut-iman-kristen.html>, diakses 1 Januari 2017.

batalan atau mengurangi hak-hak tersebut, kecuali Allah sendiri. Pelanggaran terhadap HAM merupakan pelanggaran terhadap ketetapan Allah. Seorang teolog yang juga seorang filsuf, Jorgen Moltmann mengatakan bahwa kedaulatan Allah di dalam diri manusia mencakup dimensi individual, dimensi sosial, dimensi ekologisnya, maupun dimensi futurologisnya. Dengan demikian, HAM mencakup hak manusia untuk bebas, hak manusia untuk berkomunitas, serta haknya untuk mempunyai masa depan yang lebih baik dan sejahtera. Hak pada akhirnya membawa manusia pada suatu kewajiban. Misalnya, hak manusia untuk bebas dan bermartabat membawa manusia kepada kewajiban untuk menghormati kebebasan dan martabat orang lain.

Adapun menurut konsep, bahwa HAM adalah Citra Allah pada Diri Tiap Manusia. Di dalam kisah penciptaan secara gamblang disebutkan bahwa Allah menciptakan manusia menurut gambar dan rupa-Nya, atau lebih dikenal dengan istilah *imago Dei* (*imago* = Citra/gambar; *Dei* = Allah). Manusia memantulkan Allah yang bermartabat: Allah yang adil, Allah yang di dalam diri-Nya ada kebenaran, Allah yang bebas bertindak, menyatakan dan mewujudkan kehendaknya, Allah yang adalah kasih. Namun, citra Allah yang melekat pada manusia itu juga mengandung kewajiban-kewajiban asasi yang sebanding. Manusia memantulkan Allah yang di dalam dirinya ada kebenaran dengan kewajiban manusia untuk menyatakan kebenaran.

Tiap orang diciptakan sama berharganya di hadapan Allah, apa pun latar belakang manusia, jenis kelamin, suku, bangsa, etnis, agama, warna kulit, dan tingkat sosial-ekonominya. Di hadapan Allah *“tidak ada orang Yahudi atau orang Yunani, tidak ada hamba atau orang merdeka, tidak ada laki-laki atau perempuan, karena kamu semua adalah satu di dalam Kristus Yesus”* (Gal. 3: 28).

Sebagaimana Kristen, menurut Katolik memiliki pemahaman yang sama tentang HAM. Ajaran sosial Gereja menegaskan: *“karena semua manusia mempunyai jiwa berbudi dan diciptakan menurut citra Allah, karena mempunyai kodrat dan asal yang sama, serta—karena penebusan Kristus—mempunyai panggilan dan tujuan ilahi yang sama, maka kesamaan asasi antara manusia harus senantiasa diakui”* (GS 29).

Dari ajaran tersebut tampak pandangan gereja tentang hak asasi, yakni hak yang melekat pada diri manusia sebagai insan, ciptaan Allah. Hak ini tidak diberikan kepada seseorang karena kedudukan, pangkat, atau situasi; hak ini dimiliki setiap orang sejak lahir, karena dia seorang manusia. Hak ini bersifat asasi bagi manusia, karena kalau hak ini diambil, ia tidak dapat hidup sebagai manusia lagi. Oleh karena itu, HAM merupakan tolok ukur dan pedoman yang tidak dapat diganggu-gugat dan harus ditempatkan di atas segala aturan hukum. Gereja mendesak di atasnya dan dihapuskannya *“setiap bentuk diskriminasi, entah yang bersifat sosial atau kebudayaan, entah yang didasarkan pada jenis kelamin, warna kulit, suku, keadaan sosial, bahasa ataupun agama ... karena berlawanan dengan maksud dan kehendak Allah”* (GS 29).

● Perumusan HAM dalam Agama Katolik

Perumusan HAM dari pihak gereja, dalam ensiklik Yohanes XXIII *Mater et Magistra* (15 Mei 1961) dan terutama *Pacem in Terris* (11 April 1963) untuk pertama kali merumuskan hak-hak asasi. Kemudian Konsili Vatikan II (1962-1965) berulang kali berbicara mengenai hak-HAM, terutama di dalam konstitusi. *Gaudium et Spes* dan deklarasi *Dignitatis Humanae* (mengenai kebebasan beragama). Paulus VI dalam ensikliknya *Populorum Progressio* (26 Maret 1967) meneruskan pandangan Paus Yohanes. Pada 10 Desember 1974 panitia kepausan "*Justitia et Pax*" menerbitkan sebuah kertas-kerja "Gereja dan Hak-HAM" sebagai pedoman untuk komisi-komisi nasional. Komisi Teologis Internasional juga mengeluarkan sejumlah "Tesis mengenai Martabat serta Hak-hak Pribadi Manusia" (6 Oktober 1984). Ensiklik Paus Yohanes Paulus II, *Sollicitudo Rei Socialis*, menjelaskan usaha perkembangan pertama-tama sebagai penegakan hak-hak asasi, dan *Centesimus Annus* menyebutnya sebagai dasar demokrasi.

Keterbatasan perumusan hak-HAM dalam konteks kebudayaan tertentu tidak berarti menolak sifat universalnya. Bahwasanya rumus dan pengertian hak asasi ditentukan oleh lingkup kebudayaan, seharusnya membuat orang makin peka, agar jangan sampai ada penderitaan sesama yang tidak diperhatikan dan jangan sampai ada hak seseorang yang dilanggar. Menolak sifat universal hak-HAM berarti menyangkal unsur manusiawi yang terdapat dalam setiap kebudayaan, dan yang dapat dijembatani melalui komunikasi lintas budaya. Jeritan penderitaan dari sekelompok orang atau dari bangsa tertentu adalah jeritan universal kepada semua orang. Orang yang peduli akan hak asasi, akan merasa wajib menyuarakan jeritan orang-orang yang tidak berdaya itu. Dalam arti itu, hak-HAM merupakan tuntutan universal. Hanya orang atau bangsa yang, karena kepentingan politis ataupun ekonomis, tidak segan-segan mengurbankan orang atau bangsa lain, akan berpandangan bahwa jeritan hak asasi tidak bersifat universal.

Apa yang termasuk hak-hak asasi dapat digolongkan dalam dua kelompok: (1) hak-hak sipil dan politik dan (2) hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak sipil dan politik lebih menyangkut hubungan warga negara dan pemerintahan, serta menjamin agar setiap warga memperoleh kemerdekaan. Hak-hak ini meliputi: hak atas hidup, hak kebebasan berpikir dan hak kebebasan menyatakan pendapat, hak kebebasan hati nurani dan agama, serta hak kebebasan berkumpul atau berserikat; hak atas kebebasan dan keamanan dirinya; hak atas kesamaan di depan hukum dan hak atas perlindungan hukum di hadapan pengadilan (dalam hal penangkapan, penggeledahan, penahanan, penganiayaan, dan sebagainya); hak atas partisipasi dalam pemerintahan (berpolitik), dan lain-lain. Hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya lebih menyangkut hidup kemasyarakatan dalam arti luas dan menjamin agar orang dapat mempertahankan kemerdekaan. Hak-hak itu meliputi: hak mendirikan keluarga serta hak atas kerja, hak atas pendidikan, hak atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya sendiri dan keluarga, dan hak atas jaminan waktu sakit dan di hari tua, Ada

pula hak atas lingkungan hidup yang sehat serta hak para bangsa atas perdamaian dan perkembangan.

4. HAM dalam Perspektif Islam

Sejak mula sebelum lahirnya berbagai gagasan tentang HAM, Islam telah meletakkan dasar yang kuat. Islam memandang, bahwa kedudukan manusia adalah sama dan hanya dibedakan dari sudut ketaqwaannya; tidak ada paksaan dalam beragama; dan tidak boleh satu kaum menghina kaum yang lain. Rasulullah Muhammad SAW sendiri bersabda, bahwa *“Setiap manusia dilahirkan dalam keadaan suci.”*

Landasan pijak berkaitan dengan hak tersebut dalam Islam dikenal melalui dua konsep; yaitu hak manusia (*haq al-insan*) dan hak Allah. Hak manusia itu bersifat relatif sedangkan hak Allah adalah mutlak, tetapi antara kedua hak tersebut saling melandasi satu sama lain.

● Prinsip-prinsip HAM dalam Islam

HAM dalam Islam sebagaimana termaktup Fikih menurut **Masdar F. Mas’udi**, memiliki lima prinsip utama, yaitu: (1) hak perlindungan terhadap jiwa (hak hidup); (2) hak perlindungan keyakinan; (3) hak perlindungan terhadap akal pikiran; (4) hak perlindungan terhadap hak milik; dan (5) hak berkeluarga atau hak memperoleh keturunan dan mempertahankan nama baik.²⁹

● Hak Perlindungan Terhadap Jiwa

Kehidupan merupakan sesuatu hal yang sangat niscaya dan tidak boleh dilanggar oleh siapa pun, maka barangsiapa yang secara sengaja melanggar kehidupan orang lain, dia harus dihukum setimpal supaya orang itu tidak melakukan hal yang sama di lain tempat. Dalam surah *al-Maaidah* ayat 32 disebutkan:

“Bahwa sesungguhnya barangsiapa yang membunuh seorang manusia bukan karena orang itu (membunuh) orang lain, atau bukan karena membuat kerusakan di muka bumi, maka seakan-akan dia telah membunuh manusia seluruhnya. Dan barangsiapa yang menyelamatkan kehidupan seorang manusia, maka seolah-olah dia telah menyelamatkan kehidupan manusia semuanya.”

Oleh sebab itu, perlindungan terhadap jiwa merupakan hak yang tak bisa ditarik. Penerjemahan yang paling elementer dari hak hidup ini dituangkan dalam sistem hukum, yang salah satunya adalah hukum *qisas*. Al-Qur’an surah *an-Nisaa’* ayat 92 menyatakan: *“Dan tidak layak bagi seorang mukmin membunuh mukmin yang lain kecuali karena bersalah (tidak sengaja),”*

Selanjutnya larangan membunuh juga ditegaskan dalam surah *al-An’am* ayat 151:

²⁹ **Masdar F. Mas’udi**, 2003, “Hak Asasi Manusia dalam Islam” dalam **Sobirin Malian** dan **Suparman Marzuki**, 2003, *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: UII Press, h. 103-194.

“Dan janganlah kamu membunuh jiwa yang diharamkan Allah (membunuhnya) melainkan dengan sesuatu (sebab) yang benar.”

● Hak Perlindungan Keyakinan

Perlindungan keyakinan ini dituangkan dalam ajaran *La Iqrah fi-dhien* (tidak ada pemaksaan dalam beragama) atau *Lakum dienukum waliyadien* (bagimu agama-mu, bagiku agamaku). Oleh sebab itu, tidak diperbolehkan adanya pemaksaan dalam memeluk agama. Tapi dalam sejarah kemudian menurut Masdar F. Mas’udi, hak perlindungan atas gama ini diterjemahkan di dalam aturan hukum yang memberi ketentuan keras terhadap orang yang pindah agama. Padahal dalam konteks yang paling mendasar (Al-Qur’an), tidak ada pemaksaan dalam ketentuan memeluk agama.³⁰

● Hak Perlindungan Terhadap Akal Pikiran

Hak perlindungan terhadap akal pikiran ini diterjemahkan dalam perangkat hukum yang sangat elementer, yakni tentang haramnya makan atau minum hal-hal yang bisa merusak kesadaran pikiran. Barangsiapa yang melanggar hal itu hukumnya cukup keras. Hukuman yang keras dimaksud sebagai perlindungan terhadap akal pikiran. Sebenarnya dari penjabaran yang elementer ini bisa ditarik lebih jauh, yakni perlindungan kebebasan berpendapat, dan hak memperoleh pendidikan.

● Hak Perlindungan Terhadap Hak Milik

Perlindungan ini diterjemahkan dalam hukum tentang keharaman mencuri dan hukuman yang keras terhadap pencuri hak milik yang dilindungi secara sah. Kalau diterjemahkan lebih luas hak ini dapat dipahami sebagai hak bekerja atau memperoleh pendapatan yang layak, hak cipta dan kekayaan intelektual.

● Hak Berkeluarga atau Hak Memperoleh Keturunan dan Mempertahankan Nama Baik

Hak ini diterjemahkan begitu keras terutama bagi mereka yang melakukan perbuatan zina. Orang yang menuduh seseorang berbuat zina haruslah membuktikan dengan dengan bukti 4 orang saksi. Jika tidak terbukti maka seseorang itu tidak dapat disalahkan.³¹

Di samping 5 hak dasar tersebut, dalam fikih terdapat tiga lapisan hak. *Pertama*, hak *dzararat* (hak dasar), yaitu suatu hak yang apabila dilanggar, bukan saja membuat manusia sengsara tetapi juga kehilangan eksistensi, bukan hilang harkat kemanusiaannya. Misalnya, kebebasan beragama—jika seseorang dipaksa meyakini sesuatu yang ia sendiri mau, maka hal itu tidak ada gunannya. *Kedua*, hak sekunder, yaitu hak yang bila dipenuhi akan berakibat pada hilangnya hak-hak elementer. Misalnya, hak seseorang untuk memperoleh sandang-pangan jika dilanggar, maka

³⁰ *Ibid.*, h. 104.

³¹ Lihat QS. *an-Nuur* ayat 4.

akan berakibat hilangnya hak hidup. *Ketiga*, hak tersier (komplementer), yaitu hak yang tingkatannya lebih rendah dari hak primer dan hak sekunder.³²

● Perkembangan HAM dalam Dunia Islam

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa HAM dalam Islam bukan hal baru, karena wacana tentang HAM dalam Islam lebih awal dibandingkan konsep atau ajaran lain dalam dunia modern. Dengan kata lain, Islam datang secara inheren membawa ajaran HAM. Sebagaimana kita ketahui bahwa ajaran HAM yang terkandung dalam Piagam Magna Charta tercipta 600 tahun setelah kedatangan Islam. Kenyataan ini diakui oleh Weeramantry,³³ bahwa pemikiran Islam mengenai hak-hak bidang sosial, ekonomi, dan budaya telah jauh mendahului pemikiran Barat.

Walaupun demikian pada tataran praksis, pelaksanaan HAM di dunia Islam secara garis besar, baik dari pandangan sarjana Barat ataupun pemikir Islam sendiri tidak lepas dari tiga varian. *Pertama*, Islam tidak sesuai dengan gagasan dan konsepsi HAM modern. *Kedua*, Islam menerima semangat kemanusiaan HAM modern, tetapi pada saat yang sama, menolak landasan sekulernya dan menggantinya dengan landasan islami. *Ketiga*, HAM modern adalah khazanah kemanusiaan universal dan Islam memberikan landasan normatif yang sangat kuat terhadapnya.

Lepas dari permasalahan konflik pandangan, yang jelas sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa ajaran Islam sebagai agama yang universal dan untuk semesta telah mengakomodasi semua kepentingan yang mungkin, begitupun dengan HAM. Bukti ajaran tentang HAM demikian dapat dijumpai dalam Al-Qur'an dan al-Hadis sebagai sumber normatif. Selain itu juga terdapat dalam praktik kehidupan umat Islam sebagaimana yang telah dilakukan oleh Rasulullah SAW beserta sahabat-sahabatnya.

Tonggak sejarah praktik ajaran HAM pada masa pemerintahan Rasulullah saw, setidaknya dapat dijumpai dalam ***Piagam Madinah***. Dalam piagam tersebut setidaknya terdapat dua ajaran pokok yang merefleksikan substansi dari HAM: *Pertama*, semua pemeluk Islam adalah satu umat walaupun mereka berbeda suku bangsa; *Kedua*, hubungan antara komunitas muslim dengan non-Muslim didasarkan pada prinsip: (1) berinteraksi secara baik dengan sesama tetangga; (2) saling membantu dalam menghadapi musuh bersama; (3) membela mereka yang teraniaya; (4) saling menasihati; dan (4) menghormati kebebasan beragama.³⁴

Formulasi yang lebih sistematis dari HAM di dunia Islam dijumpai dalam Deklarasi Universal tentang HAM dalam Islam (*Al-Bayan Al-Alam "an Huquq Al-Insan fi Al-Islam*). Deklarasi ini diundangkan pada September 1981 di Paris oleh Dewan Islam Eropa (*Islamic Council of Europe*), sebuah organisasi nonpemerintah yang disponsori oleh Saudi Arabia di Paris. Karakteristik pokok dari rumusan HAM dalam deklarasi tersebut adalah: *Pertama*, islam mempunyai konsep HAM yang genuine

³² Sobirin Malian dan Suparman Marzuki, *Loc. cit.*

³³ Bambang Cipto, dalam *Ibid.*

³⁴ Tim ICCE UIN, *Op. cit.*, h. 220.

yang sudah dirumuskan sejak abad ketujuh Masehi. Sehingga HAM bagi Islam bukanlah suatu lembaran baru sebagai refleksi deklarasi HAM Barat; *Kedua*, seluruh kandungan deklarasi dirumuskan berdasarkan Al-Qur'an dan al-Hadis sebagai sumber yang tidak dapat disangkal kebenarannya. *Ketiga*, apa yang dimiliki manusia bukanlah hak-hak yang sudah dibawanya sejak lahir, melainkan preskripsi-preskripsi yang dititahkan kepada manusia, yang didapat dan direduksi dari sumber-sumber yang ditafsirkan sebagai titah-titah Ilahi yang meliputi kewajiban dan hak. *Keempat*, syariah menjadi kriteria kebenaran final dan satu-satunya untuk menilai semua tindakan manusia.³⁵

Adapun tidak lanjut dari tonggak sejarah keberpihakan Islam terhadap HAM, dalam dunia Islam modern menemukan momentum pada saat Deklarasi Kairo (*Cairo Declaration*) 1990, sesudah dilakukan perundingan selama 13 tahun di antara negara-negara yang tergabung dalam Organisasi Konferensi Islam (OKI). Deklarasi Kairo memuat 25 pasal, substansi dasar yang menjadi titik tumpu pelaksanaan HAM di dunia Islam, yaitu: *Pertama*, segala unsure HAM dijunjung tinggi, tetapi seluruhnya harus tunduk di bawah syariah (Pasal 24); *Kedua*, satu-satunya acuan adalah syariah Islam (Pasal 25), misalnya dalam menggunakan hak politik—seperti hak mengutarakan pendapat secara bebas, dibatasi oleh ketentuan tidak bertentangan dengan asas-asas syariah.³⁶ Secara perinci Deklarasi Kairo memuat ketentuan-ketentuan HAM, antara lain:

- (1) Hak persamaan dan kebebasan (surah *al-Israa'*: 70; *an-Nisaa* 58, 105, 107, 135; dan *al-Mumtahanah* 8);
- (2) Hak hidup (surah *al-Maaidah* 45; *al-Isra'* 33);
- (3) Hak perlindungan diri surah (*al-Balad* 12-17; *at-Taubah* 6);
- (4) Hak kehormatan pribadi (surah *at-Taubah* 6);
- (5) Hak berkeluarga (surah *al-Baqarah* 221; *ar-Ruum* 21; *an-Nisaa* 1; *at-Tahrim* 6);
- (6) Hak kesetaraan wanita dan pria (surah *al-Baqarah* 228; *al-Hujurat* 13);
- (7) Hak anak dari orang tua (surah *al-Baqarah* 233; *al-Isra'* 23-24);
- (8) Hak mendapat pendidikan (surah *at-Taubah* 122; *al-'Alaq* 1-5);
- (9) Hak kebebasan beragama (*al-Kafirun* 1-6; *al-Baqarah* 156; *al-Kahfi* 29);
- (10) Hak kebebasan mencari suaka (*an-Nisaa* 97; *al-Mumtahanah* 9);
- (11) Hak memperoleh pekerjaan (*at-Taubah* 105; *al-Baqarah* 286; *al-Mulk* 15);
- (12) Hak memperoleh perlakuan sama (*al-Baqarah* 275-278; *an-Nisaa* 161; *Ali-Imran* 130);
- (13) Hak kepemilikan (*al-Baqarah* 29; *an-Nisaa* 29); dan
- (14) Hak tahanan (*al-Mumtahanah* 8).

³⁵ Supriyanto Abdi, 2003, "Mengurai Kompleksitas Hubungan Islam, HAM dan Barat", dalam Sobirin Malian dan Suparman Marzuki (Penyunting), 2003, *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: UII Press, h. 90.

³⁶ Ihsan Ali-Fauzi dalam *Ibid.*, h. 91.

C. KERANGKA PEMIKIRAN HAK ASASI MANUSIA (HAM) DI INDONESIA

Wacana HAM bukanlah wacana yang asing dalam diskursus politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Kita bisa menemuinya dengan gamblang dalam perjalanan sejarah pembentukan bangsa ini, di mana perbincangan mengenai HAM menjadi bagian daripadanya. Jauh sebelum kemerdekaan, para perintis bangsa ini telah memerikikan pikiran-pikiran untuk memperjuangkan harkat dan martabat manusia yang lebih baik. Percikan pikiran tersebut dapat dibaca dalam surat-surat R.A. Kartini yang berjudul "**Habis Gelap Terbitlah Terang**", karangan-karangan politik yang ditulis oleh H.O.S. Cokroaminoto, Agus Salim, Douwes Dekker, Soewardi Soeryaningrat, petisi yang dibuat oleh Sutardjo di *Volksraad* atau *pledoi* Soekarno yang berjudul "**Indonesia Menggugat**" dan Mohammad Hatta dengan judul "**Indonesia Merdeka**" yang dibacakan di depan pengadilan Hindia-Belanda. Percikan-percikan pemikiran pada masa pergerakan kemerdekaan itu, yang terkristalisasi dengan kemerdekaan Indonesia, menjadi sumber inspirasi ketika konstitusi mulai diperdebatkan di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Di sinilah terlihat bahwa para pendiri bangsa ini sudah menyadari pentingnya HAM sebagai fondasi bagi negara.

Diskursus mengenai HAM ditandai dengan perdebatan yang sangat intensif dalam tiga periode sejarah ketatanegaraan, yaitu mulai dari tahun 1945, sebagai periode awal perdebatan HAM, diikuti dengan periode Konstituante (tahun 1957-1959) dan periode awal bangkitnya Orde Baru (tahun 1966-1968).³⁷ Dalam ketiga periode inilah perjuangan untuk menjadikan HAM sebagai sentral dari kehidupan berbangsa dan bernegara berlangsung dengan sangat serius. Tetapi sayang sekali, pada periode-periode emas tersebut wacana HAM gagal dituangkan ke dalam hukum dasar negara atau konstitusi.

Tidak cukup di situ, pondasi-pondasi pembangunan HAM sebenarnya sudah ada sejak negara-negara Nusantara berdiri (masa kerajaan Nusantara). Di Aceh, di Tanah Batak, di Minangkabau, di Sumatra Selatan, di Jawa, di Sulawesi Selatan dan di Bali, serta pusat-pusat peradaban negara-negara Nusantara lainnya sudah sejak lama tumbuh tradisi politik yang berkaitan dengan pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak dasar kemanusiaan. Hanya saja, menurut **Jimly Asshiddiqie**, tradisi-tradisi masa lalu itu kurang mendapat perhatian di kalangan ilmuwan, sehingga saat penyusunan rancangan UUD sendiri—ide tentang HAM ini sepenuhnya dilihat sebagai bagian dari pandangan barat yang bersifat individualistis dan liberal, yang ketika saat itu sangat ditentang oleh "*the founding leaders*" karena cenderung diidentikkan dengan kolonialisme dan imperialisme yang sedang mengancam dan mencengkeram kebebasan dan kemerdekaan bangsa Indonesia.³⁸

³⁷ **Todung Mulya Lubis**, 1993, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, khususnya Bab II.

³⁸ **Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-pokok Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 621.

Perjuangan itu memerlukan waktu lama untuk berhasil, yaitu sampai datangnya periode reformasi (tahun 1998-2000). Periode ini diawali dengan pelengseran Soeharto dari kursi Presiden Indonesia oleh gerakan reformasi. Inilah periode yang sangat “friendly” terhadap HAM, ditandai dengan diterimanya HAM ke dalam konstitusi dan lahirnya peraturan perundang-undangan di bidang HAM.

1. Perdebatan Rumusan HAM dalam Konstitusi

Berdasarkan sejarah sejak dari persiapan sampai berdiri dan pelaksanaan pemerintahan dapat ditegaskan, bahwa Indonesia menganut sistem konstitusional sehingga masalah HAM menjadi hal yang sangat penting, sebab esensi konstitusionalisme itu sendiri pada dasarnya ada dua yakni, perlindungan terhadap HAM dan adanya pembagian kekuasaan negara dengan sistem *checks and balances* agar pemerintahan dapat memberi perlindungan terhadap HAM.

Hal tersebut cukup logis, berdasarkan kenyataannya bahwa pemuatan HAM di negara-negara di dunia ini dapat terjadi dalam 2 (dua) bentuk, *Pertama*, Konstitusi atau Undang-Undang Dasar, misalnya UUD 1945, UUDS 1950; dan *Kedua*, piagam tersendiri, misalnya dalam Piagam Jakarta, Magna Charta, *Declaration of Human Rights*. Dengan demikian, pengakuan akan HAM di Indonesia dapat dilihat dari kedua sumber tersebut.³⁹

Bicara mengenai keberadaan HAM dalam konstitusi di Indonesia tidak lepas dari perdebatan sengit antara kelompok yang tidak menyetujui bahwa ketentuan tentang HAM dituangkan dalam konstitusi yang dalam hal ini diwakili oleh Soekarno dan Soepomo dan kelompok yang bersikeras agar ketentuan tentang HAM diakomodasi dalam pasal-pasal konstitusi yang diwakili oleh Mohammad Hatta dan Muhammad Yamin. Menurut Soekarno-Soepomo, tidak disetujuinya ketentuan HAM dituangkan dalam konstitusi karena negara Indonesia yang akan didirikan adalah negara gotong-royong dan integralistik (kekeluargaan) yang menolak individualisme; sedangkan menurut Hatta-Yamin dimasukkannya HAM dalam pasal-pasal konstitusi agar rakyat berani menyatakan pendapatnya dan pemerintah tidak berlaku sewenang-wenang.⁴⁰

Penolakan Soekarno dan Supomo tersebut didasarkan pada pandangan mereka mengenai dasar negara, yang dalam istilah Soekarno disebut dengan “*Philosophische grondslag*” atau dalam istilah Supomo disebut “*Staatsidee*”, yang tidak berlandaskan pada paham liberalisme dan kapitalisme. Menurut pandangan **Soekarno**, jaminan perlindungan hak warga negara itu—yang berasal dari revolusi Perancis, merupakan basis dari paham liberalisme dan individualisme yang telah menyebabkan lahirnya imperialisme dan peperangan antara manusia dengan manusia. Soekarno menginginkan negara yang mau didirikan itu didasarkan pada asas kekeluargaan atau gotong-royong, dan karena itu tidak perlu dijamin hak warga negara di dalamnya.

³⁹ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara ...*, Op. cit., h. 272.

⁴⁰ Moh. Mahfud M.D., Op. cit., h. 139. Lihat juga Achmad Basuki Bakry, 1998, “Hak-hak Politik Warga Negara dan Urgensi *Toetsingswet* di Indonesia”, artikel dalam *Perspektif Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1 Edisi Januari Tahun 1998, h. 24.

Adapun dalam pandangan Soepomo, bahwa pada negara yang integralistik, sebagaimana dicita-citakan Negara Indonesia tidak membutuhkan pemasukan HAM dalam UUD-nya, sebab jika dimasukkan akan menjadi negara yang liberalistik, sebagaimana dikatakan oleh **Soepomo**:

"Dalam UUD tidak bisa dimasukkan pasal-pasal yang tidak berdasar aliran kekeluargaan, meskipun kita sebetulnya ingin sekali memasukkan, di kemudian hari nanti mungkin-umpamanya-negara bertindak sewenang-wenang saja. Akan tetapi, jikalau hal itu kita masukkan, sebetulnya pada hakikatnya UUD bertentangan dengan konstruksinya; hal itu sebagai konstruksi hukum tidak baik."⁴¹

Soekarno mendukung sekali pendapat Soepomo tersebut dan mengatakan;

"... saya minta dan menangis kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali paham individualisme itu, janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan "rights of the citizens" yang sebagai dianjurkan oleh Republik Perancis itu adanya".

"... Buat apa kita membikin grondwet, apa gunanya grondwet itu kalau ia tak dapat mengisi perutnya orang yang hendak mati kelaparan. Grondwet yang berisi "droits de l'homme et du citoyen" itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang yang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya".⁴²

Sebaliknya **Mohammad Hatta** dan **Muh. Yamin**, sekalipun keduanya juga menolak liberalisme, tetap mengkhawatirkan, bahwa apabila beberapa hak asasi tertentu tidak dimasukkan dalam UUD, bukan tidak mungkin bahwa di kemudian hari Negara Indonesia itu jangan-jangan akan menjelma menjadi "negara kekuasaan" atau "negara penindasan". Sebagaimana yang dikatakan oleh **Mohammad Hatta**:

"Usul saya tidak lain dan tidak bukan hanya menjaga supaya negara yang kita dirikan itu ialah Negara Pengurus, supaya Negara Pengurus ini nanti jangan menjadi Negara Kekuasaan, Negara Penindas".⁴³

Lebih lanjut **Mohammad Hatta** berargumen:

"Tetapi satu hal yang saya khawatirkan kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggung-janaan kepada rakyat dalam hukum dasar yang mengenai haknya untuk mengeluarkan

⁴¹ Disarikan dari pidato Supomo tanggal 31 Mei 1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh **R.M. Ananda B. Kusuma**, 2004b, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 352., *Ibid*.

⁴² Dikutip dari pidato Soekarno tanggal 15-7-1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh **R.M. Ananda B. Kusuma**, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, h. 352. Lihat juga **Achmad Basuki Bakry**, "Hak-hak Politik Warga Negara dan Urgensi *Toetsingswet* di Indonesia", artikel dalam *Perspektif Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1 Edisi Januari Tahun 1998, h. 23.

⁴³ **Achmad Basuki Bakry**, 1998, "Hak-hak Politik Warga Negara ...", *Ibid*.

suara, saya khawatir mengkhianati di atas Undang-Undang Dasar yang kita susun sekarang ini, mungkin terjadi satu bentukan negara yang tidak kita setuju.”

“Sebab itu ada baiknya dalam satu fasal, misalnya fasal yang mengenai warga negara disebutkan di sebelah hak yang sudah diberikan juga kepada misalnya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, supaya tiap-tiap warga negara itu jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut disini hak buat berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Tanggungan ini perlu untuk menjaga supaya negara kita tidak menjadi negara kekuasaan, sebab kita dasarkan negara kita kepada kedaulatan rakyat”.⁴⁴

Argumen Muhammad Hatta ini diperkuat oleh **Muh. Yamin** dengan menjelaskan, bahwa segala *constitution* lama dan baru dalam dunia berisi perlindungan aturan dasar itu ... aturan dasar tidaklah berhubungan dengan liberalisme, melainkan semata-mata suatu keharusan perlindungan kemerdekaan, yang harus diakui dalam UUD.⁴⁵

Muh. Yamin juga lebih lanjut berargumentasi yang diucapkan dalam pidatonya pada sidang BPUPKI.

“Supaya aturan kemerdekaan warga negara dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar se-luas-luasnya. Saya menolak segala alasan-alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya. Aturan dasar tidaklah berhubungan dengan liberalisme, melainkan semata-mata satu kesemestian perlindungan kemerdekaan, yang harus diakui dalam Undang-Undang Dasar,”⁴⁶

Pendapat kedua pendiri bangsa ini yaitu Mohammad Hatta dan Muh. Yamin didukung oleh anggota BPUPKI lainnya, Liem Koen Hian, yang mengusulkan perlunya dimasukkan hak kemerdekaan buat *drukpers, onschendbaarheid van woorden* (kebebasan mengeluarkan pikiran dengan lisan).⁴⁷ Mereka sangat menyadari bahaya otoritarianisme, sebagaimana yang mereka lihat terjadi di Jerman menjelang Perang Dunia II, apabila dalam negara yang mau didirikan itu tidak diberikan jaminan terhadap hak warga negara.

Perbedaan pendapat tersebut pada akhirnya mencapai kesepakatan yang melahirkan rumusan konstitusi yang “kompromis”, bahwa pasal-pasal HAM tetap dimasukkan dalam konstitusi tetapi dengan rumusan yang simpel, tidak elaboratif, dan perlu diatur lagi dengan undang-undang.⁴⁸ Hak warga negara yang diajukan oleh Mohammad Hatta, Muh. Yamin dan Liem Koen Hian diterima untuk dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar, tetapi dengan terbatas. Keterbatasan itu bukan hanya dalam arti bahwa hak-hak tersebut lebih lanjut akan diatur oleh undang-undang, te-

⁴⁴ Dikutip dari pidato Hatta tanggal 15 Juli 1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh R.M Ananda B. Kusuma, *Op. cit.*, h. 345-355.

⁴⁵ Achmad Basuki Bakry, 1998, “Hak-hak Politik Warga Negara ...”, *Op. cit.*, h. 23-24.

⁴⁶ Dikutip dari pidato Muhammad Yamin tanggal 15 Juli 1945 di BPUPKI, berdasarkan naskah yang dihimpun oleh R.M Ananda B. Kusuma, *Ibid.*, h. 380.

⁴⁷ Lihat *Ibid.*, h. 392.

⁴⁸ Moh. Mahfud M.D., *Op. cit.*, h. 139. Lihat juga Achmad Basuki Bakry, 1998, “Hak-hak Politik Warga Negara ...”, *Op. cit.*, h. 24.

tapi juga dalam arti konseptual.⁴⁹

Konsep yang digunakan adalah “Hak Warga Negara” (*“rights of the citizens”*) bukan “HAM” (*human rights*). Penggunaan konsep “Hak Warga Negara” itu berarti bahwa secara implisit tidak diakui paham *natural rights* yang menyatakan bahwa HAM adalah hak yang dimiliki oleh manusia karena ia lahir sebagai manusia. Sebagai konsekuensi dari konsep itu, maka negara ditempatkan sebagai *“regulator of rights”*, bukan sebagai *“guardian of human rights”*—sebagaimana ditempatkan oleh sistem Perlindungan Internasional HAM.

Beberapa pasal UUD 1945 “kompromis” yang memuat HAM tersebut meliputi 8 (delapan) pasal yaitu: *Pertama*, Pasal 27 tentang persamaan warga negara di dalam hukum dan pemerintahan serta hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. *Kedua*, Pasal 28 tentang kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. *Ketiga*, Pasal 29 tentang kemerdekaan untuk memeluk agama dan beribadah. *Keempat*, Pasal 30 tentang hak dan kewajiban dalam usaha pembelaan negara. *Kelima*, Pasal 31 tentang hak untuk memperoleh pendidikan. *Keenam*, Pasal 32 tentang kewajiban pemerintah untuk memajukan kebudayaan nasional. *Ketujuh*, Pasal 33 tentang hak perekonomian. *Kedelapan*, Pasal 34 tentang kesejahteraan sosial.

Di samping pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945 tersebut, nilai-nilai HAM juga terkandung dalam Pembukaan dan Penjelasan UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 di dalamnya berisi Falsafah Pancasila yang jelas-jelas menuju kepada pengakuan HAM secara menyeluruh pada semua bidang baik politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Adapun Penjelasan UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*) dan tidak berdasar atas Kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)—prinsip utama dalam negara hukum adalah adanya pengakuan dan perlindungan HAM.

Perdebatan pemuatan rumusan HAM dalam Konstitusi tidak berakhir begitu saja. Diskursus mengenai HAM muncul kembali—sebagai usaha untuk mengoreksi kelemahan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada sidang Konstituante (1957-1959). Sebagaimana terekam dalam Risalah Konstituante, khususnya dari Komisi HAM, perdebatan di sini jauh lebih sengit dibanding dengan perdebatan di BPUPKI. “Diskusi ini merupakan pernyataan paling jelas, paling bebas dan paling baik mengenai kesadaran tentang HAM di kalangan rakyat Indonesia,” rekam **Buyung Nasution** yang melakukan studi mendalam tentang periode ini.⁵⁰

Berbeda dengan perdebatan awal di BPUPKI, diskusi di Konstituante relatif lebih menerima HAM dalam pengertian *natural rights*,⁵¹ dan menganggapnya sebagai substansi Undang-Undang Dasar. Meskipun ada yang melihat dari perspektif agama atau budaya, perdebatan di Konstituante sebetulnya telah berhasil menyepakati 24

⁴⁹ **Todung Mulya Lubis**, 1993, *In Search of Human Rights ...*, Loc. cit.

⁵⁰ Lihat **Adnan Buyung Nasution**, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, h. 132.

⁵¹ Konstituante sangat menghargai keabsahan universalitas hak asasi manusia sebagai hak yang menjadi bagian inti dari kodrat manusia dan terdapat pada setiap peradaban manusia.

HAM yang akan disusun dalam satu bab pada konstitusi. Sayang, konstituante dibubarkan oleh Soekarno, akibatnya kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai dalam konstituante ikut dikesampingkan, termasuk kesepakatan mengenai HAM.

Pembubaran konstituante tersebut diikuti oleh tindakan Soekarno mengeluarkan dekrit yang isinya adalah pernyataan untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dikenal dengan “Dekrit 5 Juli 1959”. Dengan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, maka status konstitusional HAM yang telah diakui dalam Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar “Sementara” 1950 menjadi mundur kembali. Makanya setelah rezim Demokrasi Terpimpin Soekarno digulingkan oleh gerakan mahasiswa 1966, yang melahirkan rezim Orde Baru, perdebatan mengenai perlindungan konstitusionalitas HAM muncul kembali. Perdebatan itu muncul pada Sidang Umum MPRS tahun 1968 di awal Orde Baru. MPRS ketika itu telah membentuk Panitia *Ad Hoc* Penyusunan Hak-hak Asasi Manusia.⁵²

Hasilnya adalah sebuah “Rancangan Keputusan MPRS tentang Piagam Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara”. Tetapi sayang sekali rancangan tersebut tidak berhasil diajukan ke Sidang Umum MPRS untuk disahkan sebagai ketetapan MPRS. Alasannya terutama diajukan oleh fraksi Karya Pembangunan dan ABRI, akan lebih tepat jika Piagam yang penting itu disiapkan oleh MPR hasil pemilu, bukan oleh MPR(S) yang bersifat “sementara”.

Kenyataannya, setelah MPR hasil pemilu (1971) terbentuk, Rancangan Piagam HAM itu tidak pernah diajukan lagi. Fraksi Karya Pembangunan dan fraksi ABRI tidak pernah mengingat lagi apa yang pernah mereka putuskan pada Sidang Umum MPRS tahun 1968 tersebut.⁵³ Sampai akhirnya datang gelombang besar “Reformasi”, yang melengserkan Soeharto dari kursi Presiden Indonesia (Mei, 1998) dan membuka babak baru wacana HAM di Indonesia.

2. Rumusan Muatan HAM dalam Konstitusi yang Pernah Berlaku Indonesia

Indonesia sebelum merdeka adalah wilayah Hindia-Belanda, sehingga hukum yang berlaku pada saat itu ketentuan hukum yang dibuat oleh Hindia-Belanda yang mengadopsi ketentuan Hukum Kerajaan Belanda. Dalam ***Regerings Reglement Hindia-Belanda 1854***, yang ditetapkan dengan *Wet* Belanda, dimuat beberapa hak asasi, tetapi dalam *Wet* itu diadakan perbedaan antara warga keturunan Eropa (*European*) dan pribumi (*Inlander en met hen gelijkgesteiden*).

Hak-hak asasi golongan kedua dalam perundang-undangan Belanda tidak memperoleh jaminan yang sama dengan hak asasi golongan pertama. *Wet-wet* tersebut antara lain dalam Pasal 1 *Wetboek van Strafrecht voor Nederlands Indie* yang me-

⁵² Panitia *Ad Hoc* ini dibantu oleh satu Tim Asistensi Ilmiah, yang antara lain, melibatkan Prof. Hazairin SH, Dr. Soekiman Wirjosardjojo, A.G. Pringgodigdo S.H., Prof. Notonogoro, S.H., Achmad Subardja S.H., Prof. Sunario S.H., dan Prof. SJ N. Drijarkara. Lihat **M. Dawam Rahardjo**, 1997, “Hak Asasi Manusia: Tantangan Abad ke-21”, *makalah* tidak diterbitkan.

⁵³ Lihat **Todung Mulya Lubis**, 1993, *In Search of Human Rights ...*, *Loc. cit.*

muat asas “*Nullum poena sine lege*”, yaitu orang (golongan pertama) hanya dapat dituntut untuk dihukum berdasarkan alasan bahwa ia melanggar aturan hukum yang telah berlaku pada saat ia melanggarnya.

Setelah Indonesia merdeka, maka hak-hak asasi manusia tersebut dirumuskan dalam konstitusi. Berikut adalah rumusan muatan HAM dalam konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia

a. Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan

Menyikapi jaminan UUD 1945 sebelum perubahan atas HAM, terdapat pandangan yang beragam. Setidaknya, terdapat tiga kelompok pandangan, yakni: *Pertama*, mereka yang berpandangan bahwa UUD 1945 tidak memberikan jaminan HAM secara komprehensif; *Kedua*, mereka yang berpandangan bahwa UUD 1945 memberikan jaminan atas HAM secara *komprehensif*; dan berpandangan bahwa UUD 1945 hanya memberikan pokok-pokok jaminan atas HAM.

Pandangan pertama didukung oleh Mahfud MD dan Bambang Sutiyoso. Hal ini didasarkan bahwa istilah HAM tidak ditemukan secara pribadi di dalam Pembukaan, Batang Tubuh, maupun penjelasannya. Menurut **Bambang Sutiyoso**, di dalam UUD 1945 hanya ditemukan penjelasannya dengan tegas perkataan hak dan kewajiban warga negara dan hak DPR.⁵⁴ Adapun menurut **Mahfud MD**, tidak sedikit orang yang berpendapat bahwa UUD 1945 tersebut sebenarnya tidak banyak memberi pada HAM, bahkan UUD 1945 tidak berbicara apa pun tentang universal kecuali dalam dua hal, yaitu sila kelima Pancasila cetakan atas “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” dan pasal derifikasi jaminan “Kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah.”⁵⁵

Selebihnya, **Mahfud MD**, menyatakan:

UUD 1945 hanya berbicara tentang suatu hak asasi warga negara (HAW = HAM yang partikularistik). Keduanya, HAM dan HAW jelas berbeda. Yang pertama mendasarkan paham bahwa secara kodrati manusia itu, di mana pun hak-hak bawaan yang tidak bisa dipindah, diambil, atau dimusnahkan. Adapun terakhir, hanya mungkin diperoleh karena seseorang memiliki status sebagai warga negara.⁵⁶

Berdasarkan pandangan tersebut, menurut **Mahfud MD**., memberi kesan bahwa Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 tidak memiliki semangat yang kuat dalam menegakkan perlindungan HAM atau lebih menganut keinginan untuk mengisi HAM, menjadi sekadar HAW yang itu pun harus ditentukan dengan lembaga yang dibuat lembaga legislatif. Lebih tegas lagi, **Mahfud MD**, menyatakan bahwa, di da-

⁵⁴ **Bambang Sutiyoso**, 2002, “Konsepsi Hak Asasi Manusia dan Implementasinya di dalam UNISIA” artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* FH UII Yogyakarta, No. 44/XXV/1/2002, h. 89.

⁵⁵ **Mohammad Mahfud MD**, “Undang-Undang Politik, Keormasan dan Instrumentasi Hak Asasi manusia”, artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* FH UII Yogyakarta, No. 10.

⁵⁶ **Mohammad Mahfud MD**, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 161.

lam berbagai analisis disebutkan salah satu penyebab terjadinya pelanggaran HAM karena konstitusi kita tidak sungguh-sungguh mengelaborasi perlindungan HAM di dalam pasal-pasalnya secara eksplisit.⁵⁷

Pandangan kedua didukung oleh **Soedjono Sumobroto dan Marboto, Tahir Azhary, dan Dahlan Thaib**. Soedjono Sumobroto mengatakan, UUD 1945 mengangkat fenomena HAM yang hidup di kalangan masyarakat. Atas dasar itu, HAM yang tersirat dalam UUD 1945 bersumber pada dasar falsafah dan pandangan hidup bangsa, yaitu Pancasila. Penegakkan HAM di Indonesia sejalan dengan implementasi dari nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bernegara dan berbangsa.⁵⁸ Dengan kata lain, Pancasila merupakan nilai-nilai HAM yang hidup dalam kepribadian bangsa.

Senada dengan tersebut **Dahlan Thaib** mengatakan bila dikaji baik dalam pembukaan, Batang Tubuh maupun penjelasan akan ditemukan setidaknya ada lima belas (15) prinsip HAM, yakni sebagai berikut:⁵⁹ (1) hak untuk menentukan nasib sendiri,⁶⁰ (2) hak akan warga negara,⁶¹ (3) hak untuk bekerja,⁶² dan (4) hak atas hidup layak,⁶³ (6) hak berserikat,⁶⁴ (7) hak untuk menyatakan pendapat,⁶⁵ (8) beragama,⁶⁶ (9) hak untuk membela negara,⁶⁷ (10) hak untuk mendapat pengajaran,⁶⁸ (11) hak akan kesejahteraan sosial,⁶⁹ (12) jaminan sosial,⁷⁰ (13) hak akan kebebasan dan kemandirian,⁷¹ (14) hak mempertahankan tradisi budaya,⁷² dan (15) hak pemeliharaan bahasa daerah.⁷³ Menurutny, ketentuan-ketentuan di atas cukup membuat bahwa

⁵⁷ **Soedjono Sumobroto dan Marwoto**, 1978, "Hak-hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 dalam Hukum dan Keadilan" artikel dalam Majalah Hukum Peradilan, No. 1 Tahun IV, Mei-Juni 1978, h. 14. Sejalan dengan itu Menurut **Tolchah Mansoer**, HAM dalam UUD 1945 memang hanya beberapa saja yang dicantumkan, tapi itu hanya bersifat enunciatif belaka, bukan dan tidak limitatif. Lihat **Tolchah Mansoer**, 1979, *Hukum, Negara, Masyarakat, Hak-hak Asasi Manusia dan Islam*, Bandung: Alumni, h. 113.

⁵⁸ **Dahlan Thaib**, 1998, "Reformasi Hukum Tata Negara": Mencari Model Alternatif Perubahan Konstitusi", artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* UII Yogyakarta, No. 10, Vol. 5, Tahun 1998, h. 12.

⁵⁹ Alinea I Pembukaan UUD 1945, "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan."

⁶⁰ Alinea I Pembukaan UUD 1945.

⁶¹ Pasal 26 UUD 1945 (1), "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang Bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara." (2) Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang.

⁶² Pasal 27 (1) UUD 1945, "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

⁶³ Pasal 27 (2) UUD 1945, Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

⁶⁴ Pasal 28 UUD 1945.

⁶⁵ Pasal 28 UUD 1945.

⁶⁶ Pasal 29 UUD 1945.

⁶⁷ Pasal 30 UUD 1945.

⁶⁸ Pasal 31 UUD 1945.

⁶⁹ Pasal 33 UUD 1945.

⁷⁰ Pasal 34 UUD 1945.

⁷¹ Pembahasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945.

⁷² Penjelasan Pasal 32 UUD 1945.

⁷³ Penjelasan Pasal 36 UUD 1945.

UUD 1945 sangat menjamin HAM. Sekarang, tinggal lagi mana hal tersebut dapat dioperasionalisasikan dengan baik dalam positif Indonesia.

Hal yang sama ditegaskan **Tahir Azhary**, kalau ada yang beranggapan UUD 1945 tidak atau kurang menjamin HAM, itu adalah suatu anggapan yang keliru. Selengkapny ia mengatakan:

... apabila diperhatikan baik pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945, ternyata cukup banyak memperhatikan hak-hak asasi. Berdasarkan itu, UUD 1945 mengakui hak asasi individu, tetapi tidak berarti sebagai kepentingan perseorangan ataupun komunisme-fasisme yang mengutamakan masyarakatnya atau negaranya. Dengan demikian, kepentingan hak asasi individu diakui substansinya, namun dibatasi jangan sampai melanggar hak individu lainnya ataupun hak asasi orang banyak/rakyat.⁷⁴

Kelompok ketiga didukung oleh **Wollhoff**,⁷⁵ dan **Kuntjoro Purbopranoto**. **Kuntjoro Purbopranoto** selengkapny mengatakan sebagai berikut:

Perumusan hak-hak asasi dan kebebasan-kebebasan asasi manusia dalam UUD 1945 belum tersusun secara sistematis. Hanya empat pasal yang memuat ketentuan-ketentuan hak-hak asasi, yakni Pasal 27, 28, 29, dan 31. Sebabnya tidaklah karena nilai-nilai hukum dari hak-hak asasi itu kurang mendapat perhatian, akan tetapi karena susunan pertama UUD 1945 itu adalah inti-inti dasar kenegaraan, yang dapat dirumuskan sebagai hasil perundingan antara para pemimpin kita dari seluruh aliran masyarakat, yang diadakan pada masa berakhirnya pemerintahan pendudukan bala tentara Jepang di Indonesia.⁷⁶

Terdapat dua pandangan untuk melihat HAM dalam UUD 1945, yakni sebagai berikut: *Pertama* segi filosofis. Sesuai dengan asas demokrasi yang digariskan dalam pola dasar pembangunan nasional, demokrasi yang ingin diketengahkan adalah demokrasi berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang-bidang politik, sosial, dan ekonomi, serta dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Pada pokoknya, prinsip inilah yang dianut dalam UUD 1945 sebagai konstitusi yang dijiwai oleh filsafat pancasila. Ini berarti bahwa di dalam UUD 1945 ada dicantumkan kewajiban dasar di samping adanya hak-hak dasar. Kewajiban dasar dimaksudkan secara garis besarnya yang tersurat adalah kewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan. *Kedua*, segi yuridis. Suatu pandangan mengatakan “waktu UUD 1945 dirancang, maka kata pembukaannya menjamin demokrasi revolusioner. Akibatnya pendirian ini yaitu hak dasar tidaklah diakui seluruhnya, melainkan satu dua saja yang kira-kira sesuai dengan suasana politik dan sosial pada tahun 1945. Yang dipengaruhi oleh peperangan

⁷⁴ Lihat **M. Tahir Azhary**, 1992, *Negara Hukum Indonesia: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, h. 87-90.

⁷⁵ **Wollhoff** mengatakan, “juga perlu dicatat bahwa konstitusi itu hanya memuat beberapa hak asasi saja. Lihat **Wollhoff**, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara RI*, Jakarta: Jakarta Mas, h. 78.

⁷⁶ **Kuntjoro Purbopranoto**, 1975, *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, h. 26.

antara negara fasisme melawan demokrasi.”⁷⁷

Muh. Yamin menyatakan, bahwa bagi RI yang mengakui demokrasi dalam kata pembukanya sebagai dasar negara, maka mencolok mata benar hak kemerdekaan warga negara terlalu terbatas ditetapkan dalam UUD. Hanya tiga pasal yang menjamin hal itu.⁷⁸

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam UUD 1945 tidak ditemukan sebuah pengaturan yang tegas, akibatnya muncul berbagai interpretasi terhadap muatan kualitas muatan dan jaminan UUD 1945 atas HAM. Akan tetapi, satu hal yang patut mendapat apresiasi positif adalah, bahwa para pendiri Bangsa Indonesia telah berhasil memformulasikan sebuah tatanan kehidupan nasional berikut jaminan atas HAM.⁷⁹

Dengan kata lain, meskipun dalam tataran implementatif secara utuh UUD 1945 tidak efektif berlaku akibat serangkaian kondisi sosial politik yang tidak kondusif,⁸⁰ tetapi, UUD 1945 pada masanya telah dapat dikategorikan sebagai konstitusi modern yang di dalamnya mengatur perihal jaminan HAM, lembaga-lembaga kenegaraan berikut mekanisme ketatanegaraan dalam relatif yang singkat. Namun demikian, menurut **Dahlan Thaib**, harus diakui bahwa UUD 1945 merupakan hasil pemikiran prima para pendiri negara yang tergabung dalam BPUPKI dan PPKI.⁸¹

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah bukti historis bahwa UUD 1945 disusun dan dirumuskan dalam jangka waktu yang sangat terbatas. Akibatnya, dalam berbagai wacana yang muncul selalu berhadapan dengan kenyataan “kejaran” waktu agar UUD 1945 dapat selesai dengan cepat sebagai syarat minimal berdirinya sebuah negara.⁸²

Seorang sarjana berkebangsaan Jepang, **Ato Masuda**, dalam disertasinya mengingatkan bahwa ketentuan HAM dalam UUD 1945 sangat bersifat kontekstual dengan zamannya. Selengkapnya **Ato Masuda** mengatakan:

Demikian juga ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak dasar yang tercantum dalam UUD 1945... merupakan ketentuan-ketentuan yang dapat lebih diluaskan dan dilengkapi lagi setelah Indonesia menjadi merdeka dari penjajahan Belanda yang berkuasa pada waktu itu. Oleh karenanya ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak dasar yang tercantum dalam UUD 1945 itu tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang muluk-muluk, tetapi tidak berisi seperti dalam UUD 1949 dan 1950, akan tetapi di dalamnya cuma terdapat ketentuan-ketentuan mengenai hubungan di antara orang-orang Indonesia dan negara yang

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Ketiga pasal dimaksud adalah Pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29.

⁷⁹ **Bambang Sunggono** dan **Aries Harianto**, 1994, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, h. 85.

⁸⁰ Menurut Todung Mulia Lubis, *The first constitution (UUD 1945) was not effectively enforced because the new state was overwhelmed by various internal as well as external problems that threatened its very existence*. Lihat **Todung Mulia Lubis**, 1993, *In Search of Human Right ...*, *Op. cit.*, h. 60.

⁸¹ Lihat **Dahlan Thaib**, “Reformasi....”, *Op. cit.*, h. 11.

⁸² **Bambang Sunggono** dan **Aries Harianto**, 1994, *Bantuan Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 88.

sedang berjuang untuk kemerdekaan nasional.⁸³

UUD 1946 sebelum perubahan tersusun atas Pembukaan dan batang tubuh yang terdiri dari 37 pasal, 4 (empat) Aturan peralihan, 2 (dua) Aturan Tambahan dan penjelasan. Rumusan tentang HAM sendiri termuat ke dalam Pembukaan dan Batang Tubuh serta penjelasan.

Seperti telah dibahas sebelumnya, bahwa sebelum adanya kompromi rumusan mengenai HAM dalam UUD 1945 sebelum perubahan telah terjadi perdebatan panjang antara kelompok yang tidak setuju dengan dimasukkannya rumusan HAM dalam UUD 1945 dan kelompok yang menginginkan agar HAM dirumuskan dalam UUD.

Akibat dari perdebatan tersebut dicapai suatu kesepakatan, bahwa HAM tetap dirumuskan dalam UUD tetapi dengan rumusan yang terbatas, yaitu bahwa rumusan HAM tersebut tidak dirumuskan sebagai hak asasi manusia tetapi sebagai hak warga negara.

● Rumusan HAM dalam Pembukaan UUD 1945

HAM dalam pembukaan UUD 1945 terangkum dalam tiap alinea. Pada alinea I, pada hakikatnya merupakan pengakuan akan adanya kebebasan untuk merdeka (*freedom of be free*), pengakuan akan perikemanusiaan adalah inti dari HAM.

Alinea II, disebutkan Indonesia sebagai negara yang adil, kata sifat adil menunjukkan salah satu tujuan dari negara hukum untuk mencapai atau mendekati keadilan. Apabila prinsip negara hukum ini betul-betul dijalankan, maka HAM tersebut akan terlaksana dengan baik.

Alinea III, berintikan bahwa rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya supaya terjelma kehidupan bangsa Indonesia yang bebas. Hal ini sebagai pengakuan dan perlindungan hak asasi yang mengundang persamaan dalam bentuk politik.

Alinea IV, meneguhkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi dalam segala bidang yaitu, politik, hukum, sosial, kultural, dan ekonomi.

● Rumusan HAM dalam Batang Tubuh UUD 1945

Dalam batang tubuh UUD 1945 terdapat 7 pasal yang mengatur langsung HAM. Meskipun hanya 7 pasal, namun pasal-pasal tersebut merupakan hal-hal pokok.

Pasal 27, mengenai hak tentang persamaan dalam hukum dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 27 ayat (1) menyebutkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukan dalam hukum. Prinsip persamaaan di dalam hukum ini hampir sama dengan *prinsip equality before the law*, yang berarti bahwa tidak ada perbedaan warga, terbuka setiap warga negara yang memenuhi persyaratan untuk itu.

Pasal 27 ayat (2) menghendaki bahwa warga negara berhak atas penghidupan yang

⁸³ Ato Masuda, 1962, *UUD Tahun 1945 dan Perbandingannya dengan UUD Negara Jepang*, Jakarta: Penerbitan Universitas, h. 60-61.

layak bagi kemanusiaan. Karenanya adalah kewajiban pemerintah untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28 tentang kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran secara lisan maupun tulisan. Ketiga hak asasi ini adalah hak-hak yang sangat penting dalam suatu negara demokrasi. Kebebasan berserikat tidak akan ada artinya jika tidak ada kebebasan untuk mengeluarkan pendapat. UUD 1945 sendiri menyebutkan hal itu harus diatur dalam undang-undang. Pemerintah dan DPR menyusun Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 sebagai pelaksanaan Pasal 28 khususnya kebebasan berserikat (*freedom of association*) adalah kebebasan untuk mendirikan Parpol. Pengakuan terhadap parpol oleh pemerintah tidak boleh dikaitkan dengan program partai tersebut yang akan mendukung atau beroposisi dengan pemerintah, jadi partai bebas menentukan sikap.

Pasal 29 tentang kemerdekaan untuk memeluk agama. Pada ayat (2) disebutkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agamanya. Namun ayat ini ditafsirkan sehubungan ayat (1) yang menyatakan bahwa negara berdasar ketuhanan Yang Maha Esa. Jadi kebebasan tersebut adalah dalam hubungannya dengan agama yang memercayai Keesaan Tuhan.

Pasal 31 tentang hak untuk mendapat pengajaran. Operasionalisasi dari ketentuan ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pasal 32 tentang Perlindungan yang Bersifat Kultural.

Pasal 33 tentang Hak-hak ekonomi

Pasal 34 tentang Kesejahteraan Sosial.

b. Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Konstitusi RIS 1949 ditetapkan 14 Desember 1949. Menariknya dari Konstitusi RIS ini adalah, bahwa konstitusi ini memberikan penekanan yang signifikan tentang HAM. Hal tersebut diatur dalam bagian tersendiri (Bab I, Bagian 5 Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia) yang terbentang dalam 27 pasal. Tidak hanya itu konstitusi RIS juga mengatur kewajiban asasi negara dalam hubungannya dengan upaya penegakan HAM (Bab I, Bagian 6 Asas-asas Dasar) yang terbentang dalam 8 pasal. Berdasarkan hal ini, maka secara keseluruhan perihal HAM diatur dalam 2 bagian, (Bagian 5 dan 6 pada Bab I) dengan jumlah 35 pasal.

Penekanan dan jaminan Konstitusi RIS atas HAM, secara historis, sangat dipengaruhi oleh keberadaan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR)/Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang dirumuskan oleh PBB pada 10 desember 1948. Dalam konteks negara bangsa, maka diseminasi HAM versi PBB pada waktu itu sangat dirasakan memengaruhi konstitusi-konstitusi negara-negara di du-

nia, termasuk konstitusi RIS 1949.⁸⁴

Meskipun tidak ditemukan kata *Hak Asasi Manusia* dalam Konstitusi RIS, namun ada tiga kalimat yang dipergunakan, yakni *setiap/segala/sekalian orang/siapa pun/tiada seorang pun, setiap warga negara*, dan berbagai kata yang menunjukkan adanya *kewajiban asasi manusia*, dan *negara*. Keseluruhan kata ini dapat diartikan kepada makna dan pengertian HAM yang sesungguhnya. Dengan kata lain, manusia secara pribadi, kelompok, keluarga, dan sebagai warga negara benar-benar ditegaskan sebagai mereka yang mendapatkan jaminan dalam Konstitusi RIS.

Pertama, hak-hak manusia sebagai pribadi/individu dapat dilihat dari gambaran pasal-pasal dalam Konstitusi RIS yang ditunjukkan pada tabel di bawah ini.

TABEL 16.1. HAM DALAM KONSTITUSI RIS

Pasal	Isi	Profil Ham
7 ayat 1	Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi terhadap UU.	Hak diakui sebagai person oleh UU (<i>The right to recognized as a person under the law</i>).
7 ayat 2	Segala orang berhak menuntut peradilan yang sama oleh UU.	Hak persamaan di hadapan hukum (<i>The right to equality before the law</i>).
7 ayat 3	Segala orang berhak menuntut perlindungan yang sama terhadap tiap-tiap pembelakangan dan terhadap tiap-tiap penghasutan untuk melakukan pembelakangan demikian.	Hak persamaan perlindungan menentang diskriminasi (<i>The right to equal protection againts discrimination</i>).
7 ayat 4	Setiap orang berhak mendapatkan bantuan hukum yang sungguh dari hakim-hakim yang ditentukan untuk itu, melawan perbuatan-perbuatan yang berlawanan dengan hak-hak dasar yang diperkenankan kepadanya menurut hukum.	Hak atas bantuan hukum (<i>The right to legal assistance</i>).
8	Sekalian orang yang ada di daerah negara sama berhak menuntut perlindungan untuk diri dan harta bendanya.	Hak atas keamanan personal (<i>The right to personal security</i>).
9 ayat 1	Setiap orang berhak dengan bebas bergerak dan tinggal dalam perbatasan negara.	Hak atas kebebasan bergerak (<i>The right to freedom or removement and residence</i>).
9 ayat 2	Setiap orang berhak meninggalkan negeri dan jika ia warga negara atau penduduk kembali ke situ.	Hak untuk meninggalkan negeri (<i>The right to leave any country</i>).
10	Tidak ada seorang pun boleh diperbudak, diperulur atau diperhamba. Perbudakan, perdagangan budak, penghambaan dan segala perbuatan berupa apa pun yang umumnya kepada itu, dilarang.	Hak untuk tidak diperbudak (<i>The right not to be subjected to slavery, servitude, or bondage</i>).
11	Tiada seorang pun akan disiksa ataupun diperlakukan atau dihukum secara ganas, tidak mengenal perikemanusiaan atau menghina.	Hak mendapatkan proses hukum (<i>The right to due process of law</i>).
12	Tiada seorang jua pun boleh ditangkap atau ditahan, selainnya atas perintah untuk itu oleh kekuasaan yang sah menurut cara yang diterangkan dalamnya.	Hak untuk tidak dianiaya (<i>The right not to be subjected to turtore, or to cruel, inhuman or degrading treatement or punishment</i>).

⁸⁴ Wolhoff, *Op. cit.*, h.146.

Pasal	Isi	Profil Ham
13 ayat 1	Setiap orang berhak, dalam persamaan yang sepenuhnya, mendapat perlakuan jujur dalam perkaranya oleh hakim yang tak memihak, dalam hal menetapkan apakah suatu tuntutan hukuman yang dimajukan terhadapnya beralasan atau tidak.	Hak atas peradilan yang adil (<i>The right to impartial judiciary</i>).
13 ayat 2	Bertentangan dengan kemauannya tiada seorang jua pun dapat dipisahkan daripada hakim, yang diberikannya kepadanya oleh aturan-aturan hukum yang berlaku.	Hak atas pelayanan hukum dari para hakim (<i>The right to an effective remedy by the competent national tribunals</i>).
14 ayat 1	Setiap orang yang dituntut karena disangka melakukan suatu peristiwa pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya dalam suatu sidang pengadilan, menurut aturan-aturan hukum yang berlaku, dan ia dalam sidang itu diberikan segala jaminan yang telah ditentukan dan yang perlu untuk pembelaan.	Hak dianggap tidak bersalah (<i>The right to be presumed innocent</i>).
14 ayat 2	Tiada seorang jua pun boleh dituntut untuk dihukum atau dijatuhkan hukuman, kecuali karena suatu aturan hukum yang sudah ada dan berlaku terhadapnya.	Idem
14 ayat 3	Apabila ada perubahan dalam aturan hukum seperti tersebut dalam ayat di atas maka dipakailah ketentuan yang lebih baik bagi si tersangka.	Idem
18	Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran keinsyafan batin dan agama atau keyakinan, begitu pula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun dalam lingkungannya sendiri dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadah, menaati perintah dan aturan-aturan agama serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka.	Hak atas kebebasan berpikir dan beragama (<i>The right to freedom of thought, conscience, and religion</i>).
19	Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat.	Hak atas kebebasan berpendapat (<i>The right to freedom of opinion and express</i>).
21 ayat 1	Setiap orang berhak dengan bebas memajukan pengaduan kepada penguasa, baik dengan lisan maupun tertulis.	Hak atas penuntutan (<i>The right to petition the government</i>).
25 ayat 1	Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama orang lain.	Hak atas kepemilikan (<i>The right to own property alone as well as in association with others</i>).
25 ayat 2	Seorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena.	Hak untuk tidak dirampas hak miliknya (<i>The right to be arbitrary deprived of his property</i>).
27 ayat 2	Setiap orang yang melakukan pekerjaan dalam hal-hal yang sama, berhak atas pengupahan adil yang menjamin kehidupannya bersam dengan keluarganya, sepadan dengan martabat manusia.	Hak atas kerja (<i>The right to work and to pay for equal work</i>).
28	Setiap orang berhak mendirikan serikat kerja.	Hak untuk membentuk serikat kerja (<i>The right to labour union</i>).

Kedua, hak-hak asasi manusia sebagai bagian dalam keluarga juga ditegaskan dalam Konstitusi RIS, sebagaimana terdapat dalam Pasal 37 yang berbunyi, “*keluarga berhak atas perlindungan oleh masyarakat dan negara*”. Keberadaan pasal ini menunjukkan elemen keluarga sebagai unit terkecil dalam sebuah negara patut memperoleh jaminan konstitusi.

Ketiga, manusia sebagai warga negara juga memiliki hak-hak dasar yang memperoleh jaminan dalam Konstitusi RIS. Menariknya, status manusia sebagai warga negara tidaklah menghilangkan statusnya sebagai seorang pribadi/individu dan keluarga. Adapun hak sebagai warga negara, Konstitusi RIS mengaturnya sebagai berikut:

Pasal	Isi	Profil Ham
20	Hak penduduk atas kebebasan berkumpul dan berapat secara damai diakui dan sekadar perlu dijamin dalam peraturan perundang-undangan.	Hak kebebasan berkumpul (<i>The right to association</i>).
22 ayat 1	Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantara wakil-wakil yang dipilih dengan bebas menurut cara yang ditentukan oleh undang-undang.	Hak turut serta dalam pemerintahan (<i>The right to take part in the government</i>).
22 ayat 2	Setiap warga negara dapat diangkat dalam tiap-tiap jabatan pemerintah.	Hak akses dalam pelayanan publik (<i>The right to equal access to public service</i>).
23	Setiap warga negara berhak dan berkewajiban turut serta dengan sungguh dalam pertahanan kebangsaan.	Hak mempertahankan negara (<i>The right to national defence</i>).
27 ayat 1	Setiap warga negara, dengan memenuhi syarat-syarat kesanggupan, berhak atas pekerjaan yang ada.	Hak mendapatkan pekerjaan (<i>The right to work, to free choice employment, to just and favourable conditions</i>).

Keempat, kewajiban asasi manusia dan negara. Sebagaimana dipahami bahwa hak sangat terkait dengan kebebasan dan kewajiban, maka sebagai pribadi, manusia memiliki kewajiban, begitu pula halnya negara. Penegasan ini tercantum dalam pasal 23 yang berbunyi, “*setiap warga negara berhak dan berkewajiban turut serta dan sungguh-sungguh dalam pertahanan kebangsaan*”. Pasal 31 juga menyatakan secara eksplisit, yaitu “*setiap orang yang ada di daerah negara harus patuh kepada UU, termasuk aturan-aturan hukum yang tak tertulis, dan kepada penguasa-penguasa yang sah dan yang bertindak sah.*”

Mengenai kewajiban asasi negara, Konstitusi RIS tidak menggunakan kata negara, melainkan penguasa yang tercantum dalam pasal sebagai berikut:

Pasal	Isi
24 ayat 1	Penguasa tidak akan mengikatkan keuntungan atau kerugian kepada termasuknya warga negara dalam sesuatu golongan rakyat.
35	Penguasa sesanggupnya memajukan kepastian dan jaminan sosial, teristimewa pemastian dan penjaminan syarat-syarat perburuhan dan keadaan-keadaan perburuhan yang baik, pencegahan dan pemberantasan pengangguran serta penyelenggaraan persediaan untuk hari tua dan pemeliharaan janda-janda dan anak-anak yatim piatu.
36 ayat 1	Meninggikan kemakmuran rakyat adalah suatu hal yang terus menerus diselenggarakan oleh penguasa, dengan kewajibannya senantiasa menjamin bagi setiap orang derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia untuk dirinya serta keluarganya.

Pasal	Isi
38	Penguasa melindungi kebebasan mengusahakan kebudayaan serta kesenian dan ilmu pengetahuan. Dengan menjunjung asas ini maka penguasa memajukan sekuat tenaganya perkembangan kebangsaan dalam kebudayaan serta kesenian dan ilmu pengetahuan.
39 ayat 1	Penguasa wajib memajukan sedapat-dapatnya perkembangan rakyat baik rohani maupun jasmani, dan dalam hal ini teristimewa berusaha selekas-lekasnya menghapuskan buta huruf.
39 ayat 2	Di mana perlu, penguasa memenuhi kebutuhan akan pengajaran umum yang diberikan atas dasar memperdalam keinsyafan kebangsaan, mempererat persatuan Indonesia, membangun dan memperdalam perasaan perikemanusiaan, kesabaran dan penghormatan yang sama terhadap keyakinan agama setiap orang dengan memberikan kesempatan dalam jam pelajaran agama sesuai dengan keinginan orang tua murid-murid.
39 ayat 4	Terhadap pengajaran rendah, maka pengusaha berusaha melaksanakan dengan lekas kewajiban belajar yang umum.
40	Penguasa senantiasa berusaha dengan sungguh-sungguh memajukan kebersihan umum dan kesehatan rakyat.
41 ayat 1	Penguasa memberikan perlindungan yang sama kepada segala perkumpulan dan persekutuan agama yang diakui.
41 ayat 2	Penguasa mengawasi supaya segala persekutuan dan perkumpulan agama patuh dan taat kepada undang-undang, termasuk aturan-aturan hukum yang tak tertulis.

Berdasarkan gambaran di atas, maka dapat dikatakan bahwa HAM dalam Konstitusi RIS menempati posisi penting yang menunjukkan terdapatnya sebuah jaminan dan perlindungan yang ideal. Meski Konstitusi RIS terbilang “sementara”, namun kenyataannya muatan-muatan hak asasi mendapatkan jaminan konstitusional. Jaminan atas hak-hak asasi tersebut semakin dikuatkan dengan terdapatnya kewajiban asasi yang harus dilaksanakan oleh penguasa/pemerintah.

Sebagaimana dipahami bahwa hak dan kebebasan menuntut jaminan dan perlindungan, maka hal tersebut jelas membutuhkan tidak saja *political will* dari negara/penguasa, tetapi juga *political action*. Dengan adanya kewajiban asasi, hal itu berarti negara mempunyai *political action* yang menuntut implementasi secara nyata.

c. Hak Asasi Manusia dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Konstitusi 1950 ditetapkan pada tanggal 15 Agustus 1950 jadi lahir setelah diterimanya *Universal Declaration of Human Right* tanggal 10 Desember 1948. Pasal-pasal yang memuat HAM, yang meliputi HAM terhadap manusia Pasal 7 sampai dengan Pasal 31 dan kewajiban asasi pemerintah/penguasa Pasal 35 sampai Pasal 43.

● HAM Terhadap Manusia

Yang termasuk HAM terhadap manusia dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) di antaranya adalah:

Pasal 7 **ayat (1)**, pengakuan tiap-tiap manusia sebagai pribadi terhadap undang-undang (*oknum pribadi hukum*).
ayat 2, asas persamaan terhadap undang-undang (*gelijkheid voor de wet*);

ayat 3, dan 4, berisi terjaminnya perlindungan hukum yang sama.

Pasal 8 berisi perlindungan terhadap diri dan harta.

Pasal 9 memuat hak kebebasan bergerak dan memilih tempat tinggal dalam teritorium negara dan hak masuk ke luar dengan bebas di wilayah itu.

Pasal 10 pelarangan perbudakan, perdagangan budak dan perhambaan dan segala perbuatan berupa apa pun yang bertujuan kepada itu, dan lain-lain.

Perlindungan dan materi muatan Hak Asasi Manusia dalam Undang-Undang Dasar Semester (UUDS) Tahun 1950, di antaranya adalah sebagai berikut:

- Hak atas kebebasan agama, keinsyafan batin, dan pikiran, Pasal 28;
- Hak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, Pasal 19;
- Hak atas kebebasan berkumpul dan berapat diakui dan diatur dengan undang-undang, Pasal 20;
- Hak berdemonstrasi dan mogok diakui dan diatur dengan undang-undang, Pasal 21;
- Hak berpendapat, berserikat dan berkumpul, bahkan hak berdemonstrasi dan mengajukan pengaduan kepada penguasa, Pasal 22;
- Berhak dan berkewajiban turut serta dengan sungguh-sungguh dalam pertahanan negara, Pasal 24;
- Hak untuk mendirikan serikat pekerjaan dan organisasi-organisasi sosial, Pasal 31.

● Kewajiban Asasi Pemerintah

Kewajiban pemerintah di antaranya ditentukan dalam Pasal 35 yang berisikan bahwa kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa.

Di samping dalam UUDS 1950 HAM juga terdapat dalam hasil karya konstituante Bandung, yaitu pada Bagian VII tentang HAM dan hak serta kewajiban negara, Bagian I tentang hak-hak serta kewajiban warga negara, Bagian II tentang HAM.

3. Rumusan HAM dalam UUD 1945 Setelah Perubahan

Hans Kelsen memformulasikan konsepsi negara hukum dalam kaitannya demokratisasi dan HAM dengan mengargumentasikan 4 (empat) syarat *rechtsstaat*, yaitu: (1) negara yang kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang, yang proses pembuatannya dilakukan oleh parlemen. Anggota-anggota parlemen itu sendiri dipilih langsung oleh rakyat; (2) negara yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh elite negara; (3) negara yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman; dan (4) negara yang melindungi hak HAM.

Berkaitan dengan hal tersebut dalam hal perlindungan HAM, perubahan UUD 1945 memberikan jaminan yang lebih komprehensif. Hal ini berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan yang pemuatan pasal-pasal HAM secara garis besar saja. UUD 1945 setelah perubahan selain memuat pasal-pasal HAM secara garis besar,

juga memberikan bab khusus yang mengakomodasi tentang aturan HAM, yaitu pada Bab XA yang memuat 10 pasal mulai dari Pasal 28A hingga Pasal 28J.

Lindsey memuji perlindungan HAM pasca-amendemen UUD 1945 yang menurutnya impresif dan jauh lebih lengkap dibandingkan banyak negara berkembang.⁸⁵ Meski menurut **Ross Clark**, polemik tentang asas non-retroaktif dalam Pasal 28I menyebabkan beberapa kalangan masih mengkritik aturan HAM tersebut.⁸⁶

- a. Pasal 28A : Mempertahankan hidup dan keturunan;
- b. Pasal 28B : Membentuk keluarga, keturunan dan perlindungan anak dari kekerasan dan diskriminasi;
- c. Pasal 28C : Mengembangkan dan memajukan diri, serta mendapat pendidikan dan manfaat dari Iptek;
- d. Pasal 28D : Pengakuan yang sama di hadapan hukum, hak untuk bekerja dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
- e. Pasal 28E : Kebebasan beragama, meyakini kepercayaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal, kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat;
- f. Pasal 28F : Berkomunikasi dan memperoleh informasi;
- g. Pasal 28G : Perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda, serta bebas dari penyiksaan;
- h. Pasal 28H : Hidup sejahtera lahir dan batin, memperoleh layanan kesehatan;
- i. Pasal 28I : Tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut dan bebas dari perlakuan diskriminatif;
- j. Pasal 28J : Berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain serta tunduk kepada pembatasan UU.

Rumusan HAM selain termaktub dalam konstitusi tersebut, juga dirumuskan dalam beberapa aturan hukum, yaitu: (1) dalam Tap MPR, misalnya Tap MPR No. XVII Tahun 1998 tentang Pandangan dan Sikap Bangsa Indonesia terhadap HAM dan Piagam HAM Nasional; (2) UU, misalnya Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM; (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), misalnya Perppu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM; (4) Keputusan Presiden (Keppres), misalnya Keppres No. 5 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* pada PN Jakpus, yang diubah dengan Keppres No. 98 Tahun 2001.

Berikut dideskripsikan ketentuan-ketentuan tentang HAM yang dituangkan dalam aturan hukum dari sebelum Indonesia merdeka hingga bergulirnya era reformasi.

a. HAM Berkaitan dengan Hidup dan Kehidupan

Pasal 28A UUD NRI 1945 berbunyi, bahwa “*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.*” Selanjutnya dalam Pasal

⁸⁵ **Lindsey** dalam **Denny Indrayana**, “Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi,” artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 106.

⁸⁶ *Ibid.*

28I ayat (1) juga diegaskan, bahwa “*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.*”

Mengacu Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 sebagaimana telah disinggung di atas, hak hidup yang merupakan muatan Pasal 28A UUD 1945 oleh karenanya terbilang sebagai hak yang tak dapat dikurangkan dalam keadaan apa pun juga. Negara berkewajiban tidak saja untuk menahan diri dari tindakan merampasi hak hidup tiap-tiap orang yang ada dalam teritorinya, namun pula harus secara aktif melindungi hak hidup ini dari ancaman individu-individu dalam masyarakat. Termasuk tindakan negara untuk melindungi hak hidup adalah adanya kriminalisasi perampasan nyawa (sebagaimana tercantum dalam KUHP kita) maupun tindakan penyelidikan, penyidikan serta penuntutan terhadap setiap tindakan yang mengancam maupun merampas hak hidup.⁸⁷

Hak hidup kerap kali dihubungkan dengan pro kontra pidana mati, padahal sesungguhnya hak hidup memiliki konotasi yang lebih luas. Kewajiban negara untuk mereduksi angka kematian ibu dan bayi dalam proses persalinan merupakan satu contoh betapa negara harus secara aktif melindungi nyawa tiap orang dalam wilayahnya. Negara harus mengupayakan agar tiada orang yang ada di dalam wilayahnya mati karena kelaparan, karena kurang gizi tidak saja karena kemiskinan, namun pula karena menurunnya kualitas hidup ke titik nadir sebagai akibat pemiskinan yang diakibatkan oleh korupsi. Atau lagi; kewajiban negara untuk memastikan bahwa tiada satu pun orang di dalam teritorinya boleh mati karena kelaparan atau penyakit yang sesungguhnya bisa tertangani.

● Hak Hidup dan Pidana Mati

Menurut **Manunggal K. Wardaya**, bahwa di antara sekian banyak klausul dan muatan HAM dalam UUD NRI 1945 terbilanglah Pasal 28I ayat (1) yang secara spesifik mengatur mengenai HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.⁸⁸

Mengkaji Pasal 28I UUD 1945, tak akan dapat dilepaskan dari perjanjian internasional HAM yang mengatur mengenai *non-derogable rights*, alias hak yang tidak dapat dikurangkan dalam keadaan apa pun juga. Ketentuan ini dalam hukum internasional dikenal melalui rezim Pasal 4 ayat (1) *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Secara ringkas di sana disebutkan, bahwa dalam keadaan tertentu, negara peserta ICCPR dapat menunda maupun mengurangi penikmatan

⁸⁷ **Manunggal K. Wardaya**, 2013, “Hak Hidup dan Pidana Mati”, artikel yang dimuat di kolom *WACANA Suara Merdeka*, 19 September 2013.

⁸⁸ **Manunggal K. Wardaya**, 2011, “Hak Hidup sebagai Hak Asasi Manusia yang Tidak Dapat Dikurangi Dalam Keadaan Apa pun Dalam Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Internasional”, *Makalah* disampaikan dalam Obrolan Konsitusi Kerja Sama Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum UNSOED dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di Studio Radio Republik Indonesia Purwokerto, 30 September 2011.

hak-hak yang ada di dalam ICCPR. Keadaan yang dimaksud oleh Pasal 4 ayat (1) itu adalah ketika negara dalam keadaan darurat, keadaan mana harus dilaporkan oleh negara yang bermaksud melakukan penundaan itu pada semua negara pihak ICCPR melalui Sekretaris Jenderal PBB. Tidak semua keadaan genting dapat menjadi pembenaran adanya penundaan atau pengurangan HAM. Hanya jika memang dikehendaki oleh keadaan, maka suatu hak tertentu bisa dikurangi penikmatannya.

Pasal 4 (2) ICCPR kemudian menentukan, bahwa dalam keadaan darurat sekalipun, meskipun suatu negara dalam keadaan *emergency*, maka tidak diperbolehkan adanya penundaan atau pengurangan terhadap hak-hak tertentu. Hak-hak itu ialah sebagaimana dicantumkan dalam beberapa pasal dalam ICCPR yang mengatur mengenai *right to life*, hak untuk tidak disiksa, tidak diperlakukan kejam dan merendahkan, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk tidak dipenjara hanya karena ketidakmampuan memenuhi kontrak, hak untuk tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut, hak atas pengakuan di muka hukum, dan hak berkeyakinan dan beragama.

Rumusan UUD 1945 dalam hal ini Pasal 28I ayat (1) dalam hal ini memiliki semangat yang sama dengan ICCPR. Bahwa dalam prinsipnya terdapat beberapa hak dan kebebasan asasi manusia yang dapat dibatasi, bahkan ditunda dikurangi penikmatannya dalam keadaan-keadaan tertentu. Namun begitu, ada beberapa hak yang terbilang sebagai hak yang tak dapat dikurangi penikmatannya dalam keadaan apa pun. Pengurangan mana akan mendapat stigma sebagai pelanggaran hak asasi manusia. Kendati terdapat perbedaan di sana sini antara UUD 1945 dan ICCPR (misalnya dengan tidak dinyatakannya oleh UUD 1945 hak untuk tidak diperlakukan maupun dihukum secara kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan sebagai hak yang tak dapat dikurangkan dalam keadaan apa pun), namun hak hidup adalah hak yang sama-sama dinyatakan dalam kedua instrumen sebagai hak yang terbilang sebagai *non-derogable right*.

Hak hidup sebagaimana dijamin dalam Pasal 28A adalah hak yang mendasar bagi setiap manusia. Segala hak dan kebebasan hanya bisa dinikmati jika manusia dalam keadaan hidup. Tak mengherankan jika hak ini dicantumkan di dalam Pasal pembuka Bab XA yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Disebutkan dalam Pasal 28A bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya. Membicarakan hak hidup orang kerap kali menghubungkan dengan pidana mati, ataupun hukuman mati. Padahal sesungguhnya hak hidup ini seharusnya memiliki konotasi yang lebih luas, yakni kewajiban negara untuk memastikan bahwa setiap ibu melahirkan dapat menjalani persalinan dengan selamat. Atau lagi; kewajiban negara untuk memastikan bahwa tiada satu pun orang di dalam yurisdiksi suatu negara boleh mati karena kelaparan atau penyakit yang sesungguhnya bisa tertangani.

Terkait dengan hukuman mati, terdapat dua aliran besar, yang menolak dan menyetujui. Mereka yang menolak pidana mati berkeyakinan bahwa pidana mati tidak terbukti memiliki efek jera karena walaupun pidana mati telah dijalankan, ma-

sih banyak orang yang melakukan tindak pidana. Lebih lanjut pidana mati menutup kemungkinan adanya koreksi jika terjadi kesalahan putusan pengadilan. Adapun mereka yang berpendapat bahwa hukuman mati harus dipertahankan berkeyakinan bahwa inilah satu-satunya cara bagi masyarakat untuk menghindarkan diri dari kecelakaan lebih besar: dengan merampas nyawa pelaku pidana.

Memahami hak hidup ini dalam kerangka hak asasi manusia sebenarnya harus dilakukan secara utuh dengan mengaitkannya dengan spirit hukum internasional. Pasal 6 ayat (1) ICCPR tak semata-mata merumuskan dengan cukup singkat sebagaimana Pasal 28A, namun dengan menyatakan “tiap-tiap orang memiliki hak yang melekat untuk hidup”, yang kemudian dilanjutkan dengan frasa “hak ini haruslah dilindungi oleh hukum”, dan kemudian dengan frasa “tak seorang pun dapat dirampas nyawanya secara sewenang-wenang”. Dalam konteks inilah hak hidup dan jaminan untuk tidak dirampasnya nyawa secara sewenang-wenang harus dipahami. Artinya, sebenarnya perampasan nyawa secara sewenang-wenang itulah yang tidak dikehendaki oleh norma hukum hak asasi manusia. Perampasan nyawa secara tidak sewenang-wenang yakni melalui pengadilan oleh karenanya bukan merupakan pelanggaran hak asasi manusia.

Silang sengketa hukuman mati di Indonesia dalam perspektif hukum ketatanegaraan telah selesai dengan Putusan MK berkaitan dengan uji UU No 22 Tahun 1997. Dalam putusan yang dibacakan pada 30 Oktober 2007 tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hukuman mati sebagaimana terdapat dalam UU Narkotika tidak bertentangan dengan konstitusi. Ketua MK kala itu **Jimly Asshidiqie** menyatakan, bahwa hukuman mati ini tidak bertentangan dengan ICCPR karena Pasal 6 ayat (2) ICCPR sendiri menyatakan bahwa negara peserta yang masih menerapkan hukuman mati agar menerapkan hukuman tersebut pada tindak pidana-tindak pidana yang paling serius. **Jimly Asshidiqie** menyatakan pula, bahwa hak asasi dibatasi oleh ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hakim Konstitusi yang lain **H.A.S. Natabaya** mengemukakan, bahwa sebagai anggota Organisasi Konferensi Islam (OKI) Indonesia harus patuh pula pada protokol Kairo yang menyatakan hak hidup sebagai karunia Tuhan yang hanya bisa dibatasi oleh putusan hukum/syariah.

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, perdebatan mengenai hukuman mati dan kaitannya dengan hak hidup sebenarnya telah selesai. Putusan MK adalah hukum yang harus dipatuhi oleh siapa pun, mengikat publik dan final sifatnya. Perampasan nyawa, sepanjang tidak sewenang-wenang, maka hal yang dapat dibenarkan dan bukan pelanggaran hak asasi manusia. Lebih jauh adalah penting untuk tidak memandang permasalahan hak hidup ini melulu dengan mengaitkannya dengan persoalan pro kontra hukuman mati. Hak hidup harus secara kritis dikaitkan dengan kewajiban negara untuk mengupayakan setiap orang yang berada dalam yurisdiksinya untuk tetap *survive*, tiada kelaparan yang mengakibatkan kematian, tiada malapetaka dan wabah penyakit yang mematikan. Memahami hak hidup dalam

konteks selain pidana mati seperti demikian akan lebih positif bagi perjuangan dan klaim atas berbagai hak dan kebebasan dasar manusia lainnya.⁸⁹

b. HAM Berkaitan dengan Keluarga

Hak setiap orang untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah itu sangat penting dihargai dan diberikan kepada setiap orang. Perkawinan yang dilakukan tidak semata-mata hanya untuk mendapatkan suatu hak namun juga perkawinan tersebut dilakukan harus sesuai dengan perundang-undangan yang ada di Indonesia yang menyakut batas-batas dan larangan dalam sebuah perkawinan.

Tuhan menciptakan manusia yang berlawanan jenis yakni pria dan wanita, atau laki dan perempuan untuk mampu memutar roda cakra kehidupan. Sehingga di satu sisi manusia berkedudukan sebagai makhluk individu dan satu sisi lagi sebagai makhluk sosial.

Sebagai makhluk sosial inilah individu membutuhkan hadirnya sosok individu lain untuk merangkul kelemahan serta kelebihanannya. Proses penerimaan kekurangan dan kelebihan inilah yang didasari atas cinta akan membawakan kedua insan ini menuju ke pelaminan atau sering disebut dengan pernikahan.

Pasal 28B ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, "*Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.*" Ketentuan Pasal tersebut memuat beberapa hal, yaitu: (i) hak untuk membentuk keluarga; dan (ii) hak melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

● Hak Membentuk Keluarga Melalui Perkawinan yang Sah

Setiap orang dijamin oleh konstitusi untuk membentuk keluarga melalui perkawinan yang sah. Perkawinan atau nikah merupakan institusi yang sangat penting dalam masyarakat. Eksistensi institusi ini adalah melegalkan hubungan hukum antara seorang laki-laki dengan seorang wanita.⁹⁰

Perkawinan adalah salah satu peristiwa yang sangat penting dalam penghidupan masyarakat kita, dan bukan hanya suatu peristiwa yang mengenai mereka yang bersangkutan (perempuan dan laki-laki) akan tetapi juga orang tuanya, saudara-saudaranya dan keluarga. Di dalam masyarakat kita bahwa yang kawin sesungguhnya keluarga dengan keluarga, lihatlah bagaimana banyaknya aturan-aturan yang harus dijalankan dan aturan berhubungan dengan adat istiadat yang mengandung sifat religio magis.⁹¹

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perka-

⁸⁹ Manunggal K. Wardaya, 2011, "Hak Hidup sebagai ..., *Loc. cit.*

⁹⁰ Salim H.S., 2002, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 61.

⁹¹ Titik Triwulan Tutik, 2012c, "Hak Waris Anak Luar Kawin yang Lahir dari Perkawinan Campuran (*Mixed Couple*) Menurut KUH Perdata dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010", *Laporan Penelitian Individual* Fakultas Syariah & Hukum IAIN Sunan Ampel 2012, Tidak Dipublikasikan, h. 29.

winan 1974), bahwa perkawinan disyariatkan supaya manusia memiliki keturunan dan keluarga yang sah menuju kehidupan bahagia di dunia dan akhirat, di bawah naungan cinta kasih dan ridha Allah. Hal ini disebutkan dalam Pasal 1 UU Perkawinan 1974, yang berbunyi:

“Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Dari pengertian tersebut jelaslah terlihat bahwa dalam sebuah perkawinan memiliki 2 (dua) aspek, yaitu:

- (1) Aspek Formil (Hukum), hal ini dinyatakan dalam kalimat “ikatan lahir batin”, artinya bahwa perkawinan di samping mempunyai nilai ikatan secara lahir tampak, juga mempunyai ikatan batin yang dapat dirasakan terutama oleh yang bersangkutan dan ikatan batin ini merupakan inti dari perkawinan itu;
- (2) Aspek Sosial Keagamaan, dengan disebutkannya “membentuk keluarga” dan berdasarkan “Ketuhanan Yang Maha Esa”, artinya perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan kerohanian, sehingga bukan saja unsur jasmani tapi unsur batin berperan penting.⁹²

Sebagai bentuk perikatan dalam sebuah perkawinan menunjukkan adanya kerealaan dua pihak yang berakad, dan akibatnya adalah kewajiban dan hak yang mereka tentukan.⁹³ Oleh karena suatu perikatan perkawinan hanya sah apabila dilakukan menurut ajaran agama masing-masing, yang mana dalam Islam sahnya suatu perkawinan apabila telah terpenuhinya syarat dan rukunnya.⁹⁴

Di samping itu, bila definisi perkawinan tersebut di atas ditelaah, maka terdapatlah 5 (lima) unsur perkawinan di dalamnya, yaitu: (1) ikatan lahir batin; (2) antara seorang pria dengan seorang wanita; (3) sebagai suami istri; (4) membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal; dan (5) berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Menurut UU Perkawinan, bahwa untuk dapat melangsungkan perkawinan, maka harus memenuhi persyaratan antara lain:

- (1) Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai (Pasal 6 ayat 1 UUP);
- (2) Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat ijin kedua orang tua (Pasal 6 ayat 2);
- (3) Dalam hal salah satu dari kedua orang tua telah meninggalkan dunia atau tidak mampu menyatakan kehendaknya, izin cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup/mampu menyatakan (Pasal 6 ayat 3);
- (4) Dalam hal kedua orang tua meninggal/tidak mampu menyatakan kehendaknya,

⁹² Ahmad Kuzari, 1995, *Nikah sebagai Perikatan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 10-11.

⁹³ T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy dalam *Ibid.*, h. 5.

⁹⁴ Periksa Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Lihat pula Bab IV KHI tentang Rukun dan Syarat Perkawinan.

- ijin diperoleh dari wali, orang yang memelihara/keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke atas (Pasal 6 ayat 4);
- (5) Dalam hal ada perbedaan pendapat antara orang-orang yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2), (3) dan (4), maka pengadilan dapat memberikan izin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang tersebut;
 - (6) Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun;
 - (7) Seseorang yang masih terikat perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi kecuali tersebut pada Pasal 3 dan Pasal 4 undang-undang ini;
 - (8) Apabila suami istri telah bercerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka di antara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi;
 - (9) Bagi wanita yang putus perkawinannya berlaku jangka waktu tunggu.

Selain persyaratan tersebut suatu perkawinan antara laki-laki dan perempuan dilarang apabila: (1) ada hubungan darah dalam garis keturunan ke bawah atau ke atas; (2) ada hubungan darah dalam garis keturunan menyamping; (3) ada hubungan darah semenda, yaitu mertua, anak tiri, menantu dan ibu/bapak tiri; dan (4) mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin.⁹⁵

UU Perkawinan juga mempersyaratkan suatu perkawinan agar dicatatkan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2), bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini juga sejalan dengan Pasal 5 ayat (1) KHI yang menyatakan, bahwa agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. Dalam Pasal 6 ayat (1) juga disebutkan, bahwa untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.

● Hak Melanjutkan Keturunan Melalui Perkawinan yang Sah

Keberadaan anak dalam keluarga merupakan sesuatu yang sangat berarti. Anak memiliki arti yang berbeda-beda bagi setiap orang. Anak merupakan penyambung keturunan, sebagai investasi masa depan, dan anak merupakan harapan untuk menjadi sandaran di kala usia lanjut. Ia dianggap sebagai modal untuk meningkatkan peringkat hidup sehingga dapat mengontrol status sosial orang tua. Anak merupakan pemegang keistimewaan orang tua, waktu orang tua masih hidup, anak sebagai penenang dan sewaktu orang tua telah meninggal, anak adalah lambang penerus dan lambang keabadian. Anak mewarisi tanda-tanda kesamaan dengan orang tuanya, termasuk ciri khas, baik maupun buruk, tinggi, maupun rendah. Anak adalah belahan jiwa dan potongan daging orang tuanya.⁹⁶

⁹⁵ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Perkawinan.

⁹⁶ Yusuf al-Qadhwai, 1976, *Halal dan Haram dalam Islam*. Surabaya: Bina Ilmu, h. 256-258.

Begitu pentingnya eksistensi anak dalam kehidupan manusia, maka Allah SWT mensyariatkan adanya perkawinan. Pensyariatan perkawinan memiliki tujuan antara lain untuk berketurunan (memiliki anak) yang baik, memelihara nasab, menghindarkan diri dari penyakit dan menciptakan keluarga yang sakinah.⁹⁷ Oleh karena itu, agama Islam melarang perzinahan. Hukum Islam memberi sanksi yang berat terhadap perbuatan zina. Karena zina dapat mengakibatkan ketidakjelasan keturunan. Sehingga ketika lahir anak sebagai akibat dari perbuatan zina, maka akan ada keraguan tentang siapa ayahnya. Dengan adanya perkawinan setiap anak yang lahir dari tempat tidur suami, mutlak menjadi anak dari suami itu, tanpa memerlukan pengakuan darinya.⁹⁸

Pergaulan bebas antara muda-mudi yang banyak terjadi sekarang ini, sering kali membawa kepada hal-hal yang negatif yang tidak dikehendaki, seperti hubungan seks luar nikah dan hamil luar nikah. Hal ini disebabkan oleh adanya pergesekan budaya, sehingga pada saat ini menggejala di masyarakat adanya hidup bersama antara seorang pria dan wanita tanpa adanya ikatan perkawinan.

Anak yang lahir di luar nikah mendapatkan julukan dalam masyarakat sebagai anak haram, hal ini menimbulkan gangguan psikologis bagi anak, walaupun secara hukum anak tersebut tidak mempunyai akibat hukum dari perbuatan orang tuanya, namun banyak persoalan yang muncul akibat hamil luar nikah tersebut, seperti hubungan nasab antara anak dengan bapak biologisnya, dan lain sebagainya dari berbagai perspektif hukum.⁹⁹

Dalam masyarakat terdapat bermacam-macam penggolongan anak yang umumnya berdasarkan proses kelahiran. **Hilman Hadi Kusuma**, mengategorikan ada anak kandung adalah anak yang lahir dari kandungan ibu dan ayah kandungnya sedangkan anak sah adalah anak kandung yang lahir dari perkawinan orang tuanya yang sah menurut ajaran agama.¹⁰⁰ Anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah.

Apabila suatu perkawinan yang menurut hukum sah, maka anak yang dilahirkan dari perkawinan itu akan merupakan anak yang sah pula. Sehubungan dengan itu hukum adat menentukan bahwa seorang anak yang dilahirkan oleh ibunya yang mempunyai suami, maka anak itu adalah anak suaminya. Hubungan antara anak dan ayahnya merupakan suatu hubungan yang sah menurut hukum.

Perkawinan sebagai urusan keluarga dan kekerabatan mempunyai fungsi untuk memungkinkan pertumbuhan secara tertib suatu masyarakat. Kerabat melalui angkatan (generasi) baru, di mana anak-anak yang lahir dalam perkawinan itu meneruskan masyarakat keluarga dan kerabat, sekaligus berfungsi untuk meneruskan tertib klan ataupun suku. Di samping perkawinan sebagai urusan keluarga dan kerabat, maka berkumpulnya dua orang sebagai suami istri atau dalam pergaulan sebagai su-

⁹⁷ **Wahbah al-Zuhailiy**, 1997, *Al-Fiqh al-Islamiy wa Adillatuhu*. Beirut: Dar al-Fikr, h. 14.

⁹⁸ **Yusuf al-Qadhwai**, 1976, *Halal dan Haram ...*, *Op. cit.*, h. 304-306.

⁹⁹ **Titik Triwulan Tutik**, 2012, "Hak Waris Anak Luar Kawin", *Op. cit.*, h. 8.

¹⁰⁰ **Hilman Hadi Kusuma**, 1999, *Hukum Waris Adat*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, h. 68.

ami istri dan dalam suatu rumah tangga adalah urusan yang sangat bersifat perse-orangan.¹⁰¹

Pada dasarnya, kerabat dan masyarakat menginginkan agar perkawinan yang telah dilangsungkan itu dapat bertahan untuk selama-lamanya, sampai *kaken-kaken, ninen-ninen*, artinya suami menjadi kakek dan si istri menjadi nenek yaitu orang tua yang sudah bercucu dan bercicit. Dengan kata lain, bahwa perkawinan dimaksud dalam rangka untuk melangsungkan kehidupan melalui keturuann yang dihasilkan dari proses perkawinan yang sah itu sendiri.

c. HAM Berkaitan dengan Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Dasar Hukum Hak atas pendidikan yang layak Setiap warga negara Indonesia dijamin hak dan kewajibannya dalam UUD NRI 1945. Terkait dengan Hak atas pendidikan yang layak, bahwa sejak lahir seorang manusia memiliki Hak Asasi yang pemenuhannya dijamin dalam Konstitusi. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UHAM 1999), memberikan definisi Hak Asasi Manusia yaitu: "seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia." Artinya bahwa setiap Hak Asasi Manusia yang dijamin dalam Konstitusi (UUD 1945) maupun Undang-Undang seperti UHAM 1999 wajib (harus dipenuhi) dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi.

Kembali ke permasalahan, terkait dengan implementasi pemenuhan hak atas pendidikan yang layak di Indonesia, fakta di lapangan (*das sein*) berbeda sekali dengan ketentuan yang ada di dalam Konstitusi (UUD 1945) maupun undang-undang. Hak atas pendidikan dalam UUD NRI 1945 diatur dalam Pasal 28 C yang menyatakan:

"Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia."

Sangat tegas sekali UUD NRI 1945 mengakomodasi Hak Asasi Manusia untuk mendapatkan pendidikan demi kesejahteraan hidupnya. Dalam UHAM 1999 juga hampir serupa pengaturannya, yaitu dalam Pasal 12:

"Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan Hak Asasi Manusia."

¹⁰¹ *Ibid.*, h. 29.

Dapat disimpulkan bahwa Hak Asasi Manusia atas pendidikan sudah sangat tegas diatur dalam UUD NRI 1945 serta kemudian ditegaskan kembali dalam UUD 1999. Terkait dengan pemenuhan dan jaminan perlindungan atas hak asasi ini masih jauh dari harapan. Setidaknya sebagai warga negara yang sadar hukum kita sama-sama berusaha untuk menghormati dan menjunjung Hak Asasi Manusia lain, khususnya atas hak pendidikan. Jangan sampai ada diskriminasi antar warga negara, karena dengan tegas diatur bahwa manusia memiliki kedudukan yang sama di mata hukum.

Pemahaman HAM khususnya Hak atas Pendidikan di Indonesia Hak atas pendidikan merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia bidang Ekonomi, Sosial, dan budaya (Ekosob). Hak ekonomi, sosial, dan budaya di Negara Republik Indonesia masih tergolong sangat muda. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekosob tanggal 28 Oktober 2005 merupakan langkah politik hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia yang patut diapresiasi.

"Negara-negara yang telah menjadi pihak pada kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan budaya itu dengan meratifikasinya, mencapai 142 negara, dan kini ditambah satu negara lagi yang baru meratifikasi, yaitu Indonesia". "Begitu pentingnya keberadaan pendidikan, maka terpenuhinya hak atas pendidikan merupakan hak atas manusia."

Pendidikan merupakan salah satu Hak Asasi Manusia yang melekat pada diri setiap warga dari suatu negara. Hanya saja, karena masalah hak sipil dan politik sangat menonjol pada masa Orde Baru, maka sampai tumbang rezim Orde Baru orang mengenal isu hak-hak asasi itu sebatas pada masalah hak sipil dan politik (Sipol) saja, sedangkan hak akan pendidikan, lapangan kerja, dan budaya yang terangkum dalam hak Ekosob (Ekonomi, Sosial, dan Budaya) tidak dianggap sebagai masalah Hak Asasi Manusia. Hak atas pendidikan telah digariskan sebagai hak konstitusional sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa: "*Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan*". Rumusan pendidikan sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia itu terlihat jelas pada Pasal 26 Deklarasi Hak Asasi Manusia yang menentukan bahwa "*Setiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus bebas biaya, setidaknya pada tingkat dasar dan tingkat rendah. Pendidikan dasar harus bersifat wajib. Pendidikan teknik dan profesi harus tersedia secara umum dan pendidikan yang lebih tinggi harus sama-sama dapat dimasuki semua orang berdasarkan kemampuan*". Ketentuan Pasal 26 Konvensi Hak Asasi Manusia tersebut sejalan dengan tujuan penyelenggaraan negara, yaitu salah satunya adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea IV). Tujuan tersebut secara perinci ditentukan dalam Pasal 31 UUD NRI 1945 yang telah diubah, yang menentukan:

- 1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan;
- 2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib

membiayainya;

- 3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang;
- 4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional;
- 5) Pendidikan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Bunyi Pasal 31 UUD 1945 tersebut kemudian diperjelas lagi dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas 2003). Pasal 5 UU Sisdiknas 2003 tersebut menyatakan:

- 1) Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu;
- 2) Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus;
- 3) Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus;
- 4) Warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus;
- 5) Setiap warga negara berhak mendapatkan kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Adapun Pasal 6 ayat (1) UU Sisdiknas 2003 menyatakan bahwa: “*Setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.*”

Berdasarkan kenyataan demikian, sangat tegas sekali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengakomodasi Hak Asasi Manusia untuk mendapatkan pendidikan demi kesejahteraan hidupnya, yang dilengkapi pula dengan perangkat pendukungnya yaitu UU Sisdiknas 2003 dan UUHAM 1999.

d. HAM Berkaitan dengan Pekerjaan

Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945, menyebutkan bahwa “*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*”. Ayat ini memuat pengakuan dan jaminan bagi semua orang untuk mendapatkan pekerjaan dan mencapai tingkat kehidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Selanjutnya dalam Pasal 28D ayat (2) juga ditegaskan, bahwa “*Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*” Ketentuan Pasal 28D ayat (2) ini memuat tiga aspek sekaligus

yaitu: (i) hak untuk bekerja bagi setiap orang, (ii) hak untuk memperoleh imbalan dari hasil kerja; dan (iii) perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Berdasarkan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) tersebut pada dasarnya memberikan landasan, bahwa hak atas pekerjaan merupakan hak asasi manusia. Hal ini dengan pertimbangan: *Pertama*, kerja melekat pada tubuh manusia. Kerja adalah aktifitas tubuh dan karena itu tidak bisa dilepaskan atau difikirkan lepas dari tubuh manusia. *Kedua*, kerja merupakan perwujudan diri manusia, melalui kerja manusia merealisasikan dirinya sebagai manusia dan sekaligus membangun hidup dan lingkungannya yang lebih manusiawi. Maka melalui kerja manusia menjadi manusia, melalui kerja manusia menentukan hidupnya sendiri sebagai manusia yang mandiri. *Ketiga*, hak atas kerja berkaitan dengan hak atas hidup, bahkan hak atas hidup yang layak.

Selain itu dalam melaksanakan suatu pekerjaan maka kepada setiap orang memperoleh hak atas upah yang adil. Hak atas upah yang adil merupakan hak legal yang diterima dan dituntut seseorang sejak ia mengikat diri untuk bekerja pada suatu perusahaan. Dengan hak atas upah yang adil sesungguhnya bahwa:

- 1) Bahwa setiap pekerja berhak mendapatkan upah, artinya setiap pekerja berhak untuk dibayar.
- 2) Setiap orang tidak hanya berhak memperoleh upah, ia juga berhak memperoleh upah yang adil yaitu upah yang sebanding dengan tenaga yang telah disumbangkannya.
- 3) Bahwa pada prinsipnya tidak boleh ada perlakuan yang berbeda atau diskriminatif dalam soal pemberian upah kepada semua karyawan, dengan kata lain harus berlaku prinsip upah yang sama untuk pekerjaan yang sama.

Pasal 28D ayat (2) juga memberikan perlindungan terhadap setiap pekerja terhadap perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Dalam pada itu, mereka juga memperoleh hak untuk berserikat dan berkumpul untuk bisa memperjuangkan kepentingannya, khususnya hak atas upah yang adil, pekerja harus diakui dan dijamin haknya untuk berserikat dan berkumpul. Yang bertujuan untuk bersatu memperjuangkan hak dan kepentingan semua anggota mereka. Menurut **De George**, dalam suatu masyarakat yang adil, di antara perantara-perantara yang perlu untuk mencapai suatu sistem upah yang adil, serikat pekerja memainkan peran yang penting.¹⁰²

Ada dua dasar moral yang penting dari hak untuk berserikat dan berkumpul: *Pertama*, merupakan salah satu wujud utama dari hak atas kebebasan yang merupakan salah satu Hak Asasi Manusia. *Kedua*, dengan hak untuk berserikat dan berkumpul, pekerja dapat bersama-sama secara kompak memperjuangkan hak mereka yang lain, khususnya atas upah yang adil.

Selain itu, ada beberapa hal yang perlu dijamin dalam kaitan dengan hak atas

¹⁰² <http://cheguefajar.blogspot.co.id/2011/06/hak-atas-pekerjaan-dan-penghidupan-yang.html>, diakses 2 Februari 2007.

keamanan, keselamatan dan kesehatan kerja:

- 1) Setiap pekerja berhak mendapatkan perlindungan atas keamanan, keselamatan dan kesehatan melalui program jaminan atau asuransi keamanan dan kesehatan yang diadakan perusahaan itu;
- 2) Setiap pekerja berhak mengetahui kemungkinan risiko yang akan dihadapinya dalam menjalankan pekerjaannya dalam bidang tertentu dalam perusahaan tersebut;
- 3) Setiap pekerja bebas untuk memilih dan menerima pekerjaan dengan risiko yang sudah diketahuinya itu atau sebaiknya menolaknya.

Berdasarkan paparan tersebut, maka pada dasarnya dapat disimpulkan beberapa hak atas penghidupan yang layak yang dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945, yaitu:

- 1) Hak atas pekerjaan
Bahwa setiap warga negara harus memperoleh pekerjaan secara adil sesuai dengan tingkat keahlian masing-masing;
- 2) Hak atas upah yang adil
Hak atas upah yang adil merupakan hak legal yang diterima dan dituntut seseorang sejak ia mengikat diri untuk bekerja pada suatu perusahaan;
- 3) Hak untuk berserikat dan berkumpul
Untuk bisa memperjuangkan kepentingannya, khususnya hak atas upah yang adil, pekerja harus diakui dan dijamin haknya untuk berserikat dan berkumpul;
- 4) Hak untuk diproses hukum secara sah
Hak ini terutama berlaku ketika seorang pekerja dituduh dan diancam dengan hukuman tertentu karena diduga melakukan pelanggaran atau kesalahan tertentu. pekerja tersebut wajib diberi kesempatan untuk mempertanggungjawabkan tindakannya, dan kalau ternyata ia tidak bersalah ia wajib diberi kesempatan untuk membela diri;
- 5) Hak untuk diperlakukan secara sama
Pada prinsipnya semua pekerja harus diperlakukan secara sama, secara fair. Artinya tidak boleh ada diskriminasi dalam perusahaan entah berdasarkan warna kulit, jenis kelamin, etnis, agama dan sebagainya, baik dalam sikap dan perlakuan, gaji, maupun peluang untuk jabatan, pelatihan atau pendidikan lebih lanjut. Perbedaan dalam hal gaji dan peluang harus dipertimbangkan secara rasional. Diskriminasi yang didasarkan pada jenis kelamin, etnis, agama, dan sebagainya adalah perlakuan yang tidak adil;
- 6) Hak atas rahasia pribadi
Karyawan punya hak untuk dirahasiakan data pribadinya, bahkan perusahaan harus menerima bahwa ada hal-hal tertentu yang tidak boleh diketahui oleh perusahaan dan ingin tetap dirahasiakan oleh karyawan. Hak atas rahasia pribadi tidak mutlak, dalam kasus tertentu data yang dianggap paling rahasia harus diketahui oleh perusahaan atau karyawan lainnya, misalnya orang yang menderita

penyakit tertentu. Ditakutkan apabila sewaktu-waktu penyakit tersebut kambuh akan merugikan banyak orang atau mungkin mencelakakan orang lain. Umumnya yang dianggap sebagai rahasia pribadi dan karena itu tidak perlu diketahui dan dicampuri oleh perusahaan adalah persoalan yang menyangkut keyakinan religius, afiliasi dan haluan politik, urusan keluarga serta urusan sosial lainnya;

7) Hak atas kebebasan suara hati

Pekerja tidak boleh dipaksa untuk melakukan tindakan tertentu yang dianggapnya tidak baik, atau mungkin baik menurut perusahaan jadi pekerja harus dibiarkan bebas mengikuti apa yang menurut suara hatinya adalah hal yang baik.

● **Realitas Perburuhan**

Pada tanggal 1 Mei diperingati sebagai hari yang penting untuk kaum buruh karena pada hari ini seluruh buruh memperingati hari buruh sedunia. Bila melihat konteks ke Indonesiaan atau bahkan Sumatra Barat dengan memanfaatkan peringatan hari buruh ini, banyak masalah perburuhan yang menjadi perhatian serius dari seluruh elemen masyarakat. Buruh adalah salah satu bagian dari bangsa yang seharusnya dianggap penting dan strategis dalam pembangunan serta berjalannya roda perekonomian bangsa. Namun untuk dianggap penting dan strategis, buruh kita sendiri tidak atau belum siap untuk itu. Pada sisi lain pemerasan terhadap buruh terus berlangsung. Sadar atau tidak disadari hak-hak buruh belum sepenuhnya diperhatikan.

Buruh, siapa itu buruh? Buruh identik dengan pekerjaan kasar. Kesan itu tidak sepenuhnya betul, banyak buruh yang tidak sadar bahwa sesungguhnya mereka itu bagian dari buruh karena pekerjaan mereka tidak kasar (konteks Sumbang). Buruh adalah setiap orang yang bekerja pada orang lain dan mendapatkan prestasi (upah) darinya. Kalau demikian halnya, cakupan buruh atau yang disebut dengan buruh sangat luas. Buruh sesungguhnya adalah keluarga yang paling besar di republik ini. Namun keluarga yang besar ini tampak dikecilkan dan keluarga besar ini tidak dapat berbuat banyak akan hal itu.

Pergerakan buruh tidak begitu populer pada kehidupan berbangsa ini. Jika memperhatikan pergerakan buruh di Negara-negara maju yang membangun perekonomiannya dengan perindustrian, maka buruh Indonesia sepantasnya iri dengan nasib yang lebih baik pada buruh di negara-negara maju tersebut. Pada negara-negara maju itu, buruh merupakan kekuatan yang besar, bisa menentukan arah perekonomian dan arah kebijakan politik. Buruh “terpaksa” dihormati dan dihargai oleh majikan maupun oleh negara, sehingga dalam segala perjanjian antara buruh dan majikan maupun perjanjian antara buruh dan majikan yang melibatkan negara, kaum buruh mempunyai posisi yang berimbang (dalam hal tawar-menawar) dengan kedua pihak tersebut. Secara konteks keindonesiaan, kenyataan bahwa buruh mempunyai posisi “kelas dua” di bawah para majikan.

Dengan demikian, buruh hanya dijadikan objek oleh majikan maupun oleh negara. Posisi buruh tidaklah sebagai subjek akibatnya buruh hanya bisa pasrah dengan kemauan majikan walaupun hak-hak buruh yang seharusnya mereka miliki ditiada-

kan. Pada hal hak-hak buruh dijamin oleh konstitusi negara ini. Pasal 27 ayat (2) UUD tahun 1945 menyatakan bahwa “tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Mari kita pelajari bunyi pasal dan ayat itu. Ada dua poin penting yang dicatat di sana:

Pertama, hak atas pekerjaan yang layak. Sudah semestinya seorang buruh mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan keinginan dan kemampuan mereka. Lebih jauh lagi, hak atas pekerjaan yang layak ini mencerminkan bahwa buruh bukan barang perasan, buruh bukan robot yang paksakan untuk bekerja hingga di luar batas kemampuan seorang manusia. Misalnya dalam masalah waktu bekerja, telah diberi batas yang menjadi standar kemampuan manusia yaitu buruh hanya bekerja selama delapan jam sehari.

Kedua, hak atas penghidupan yang layak. Ini adalah cerminan untuk kesejahteraan seorang buruh. Hak atas penghidupan yang layak juga berkaitan dengan kebutuhan hidup satu orang manusia atau satu keluarga buruh. Kesejahteraan buruh berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan dengan upah yang diterimanya. Misalnya, pada lokal Sumatra Barat telah ditetapkan upah minimum regional (UMR) Sumbar adalah sebesar Rp 725.000,-. Apakah buruh Sumatra Barat telah mendapatkan haknya itu? Buruh juga berhak mendapatkan jatah libur satu hari dalam satu minggu, juga buruh wanita mempunyai hak untuk mendapatkan “cuti haid” dan banyak lagi hak-hak yang lainnya.

Pasal 27 ayat (2) di atas, kemudian dipertegas lagi dengan dibentuk dan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Perburuhan dan Tenaga Kerja (UU Buruh 2003). Secara garis besar tujuan dari pembentukan UU Buruh 2003 ini adalah berusaha untuk mengayomi, memanusiakan dan memberi keadilan pada buruh. Namun di sinilah letak dilema hukum perburuhan dan tenaga kerja di Indonesia. **Jumhur Hidayat** menyatakan, bahwa hukum kita bagus pada konsep tapi tidak bagus pada pelaksanaannya.¹⁰³ Pernyataan **Jumhur Hidayat** ini mempunyai relevansi dengan hukum perburuhan dan tenaga kerja yang telah ada. Sudah sejauh manakah hukum perburuhan dan tenaga kerja mengayomi, memanusiakan dan memberi keadilan pada buruh? Negara memang sulit untuk mengatur dan mengintervensi perburuhan ini karena dasar dari hukum perburuhan adalah hukum privat, yaitu hukum yang mengatur hubungan antara satu warga masyarakat dengan warga masyarakat lainnya. Bentuk dari pengaturan dan intervensi dari pemerintah ini hanya terlihat dalam pembentukan UU Perburuhan dan Tenaga Kerja dan sebagai penyelesaian sengketa pada tingkat pengadilan. Pada satu sisi buruh adalah bawahan dari majikan, mereka takut untuk membela diri demi haknya karena takut kehilangan pekerjaannya. Hal itu diperparah lagi dengan miskinnya sumber daya manusia (SDM) yang ada pada kebanyakan buruh. Jika kita berpijak di alam nyata, jarang ada buruh yang cerdas seperti kecerdikan majikannya atau bahkan melebihi kecerdikan majikannya, yang ada kecerdikan buruh itu berada di bawah kecerdikan majikan.

¹⁰³ *Ibid.*

Walaupun negara berusaha mengintervensi perburuhan dengan memuat hak-hak buruh dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya tetap saja hak-hak buruh yang berimplikasi pada terangkatnya harkat serta martabat buruh tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sekali lagi, adanya regulasi tentang perburuhan dan tenaga kerja hanya bagus pada konsep tetapi tidak tampak pada pelaksanaannya. Negara seidealnya lebih banyak ikut terlibat agar segala regulasi yang dibuatnya dapat berjalan sebagaimana mestinya (dengan semangat otonomi daerah sudah kewajiban pula pemerintahan daerah mengatur masalah perburuhan ini). Bagaimana seidealnya memecahkan segala masalah yang sedikit banyak telah disebut di atas? *Pertama*, niat baik dari majikan untuk lebih memperhatikan hak-hak buruhnya. Niat baik ini kadang terhapus dengan melihat peluang yang dapat memperkaya dirinya (motif ekonomi). *Kedua*, peningkatan SDM buruh hingga mampu mengadvokasi dan menuntut hak-hak yang seharusnya mereka dapatkan. *Ketiga*, regulasi perburuhan harus disosialisasikan kepada buruh dan majikan oleh pemerintah, LSM, dan pers.¹⁰⁴

e. HAM berkaitan dengan Kebebasan Beragama dan Meyakini Kepercayaan, Kebebasan Bersikap, Berpendapat, dan Berserikat

Banyak dokumen internasional tentang HAM telah menyebutkan tentang kebebasan beragama. Dalam Deklarasi Universal tentang HAM yang diadopsi PBB tahun 1948, Pasal 18, Pasal 26, dan Pasal 29, disebutkan mengenai pokok-pokok kebebasan beragama itu. Pasal 18 misalnya mengatakan bahwa setiap orang mempunyai hak kebebasan berpikir, berkesadaran, dan beragama, termasuk kebebasan memilih dan memeluk agama, dan menyatakan agamanya itu dalam pengajaran, pengamalan, dan beribadahnya, baik secara sendiri-sendiri maupun dalam kelompok. Dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang disahkan PBB pada tanggal 16 Desember 1966, pada Pasal 18 juga dinyatakan hal yang sama dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 18 Deklarasi Universal tentang HAM PBB tersebut.

Kemudian dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang disahkan PBB tanggal 16 Desember 1966, pada Pasal 13 dinyatakan bahwa semua negara pihak yang meratifikasi kovenan itu harus menghormati kebebasan orang tua atau wali untuk menjamin bahwa pendidikan anak mereka di sekolah-sekolah dilakukan sesuai dengan agama mereka. Dalam Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan yang diadopsi PBB tahun 1981, pada pasal juga dinyatakan bahwa setiap orang bebas untuk memilih dan menganut agama, dan memanifestasikannya secara pribadi dan berkelompok, baik dalam beribadat, pengamalan, maupun pengajarannya.

Dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Anak yang diadopsi PBB tanggal 30 November 1989, khususnya Pasal 14, 29 dan 30, dinyatakan bahwa negara-negara pihak, maksudnya negara-negara yang telah meratifikasi kovenan itu, harus menghormati hak agama anak.

¹⁰⁴ *Ibid.*

Dalam dokumen *Durban Review Conference* bulan April 2009, paragraf 13, juga dinyatakan, bahwa negara-negara anggota PBB mempertahankan komitmen mereka, bahwa semua pernyataan yang bersifat kebencian keagamaan adalah termasuk diskriminasi yang harus di larang dengan hukum. Demikianlah beberapa dokumen internasional yang merupakan kesepakatan bangsa-bangsa anggota PBB untuk menegakkan HAM di bidang agama. Sebagian dari isi dokumen itu telah diambil dan dituangkan ke dalam berbagai peraturan perundangan Indonesia, dan sebagian lainnya telah diratifikasi secara penuh tanpa catatan.

Bagaimana dengan di Indonesia? Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, dan mulai memiliki Undang-Undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945, yang kemudian dikenal dengan UUD 1945. Meskipun UUD 1945 itu singkat, yakni hanya terdiri atas 37 pasal, tetapi UUD itu telah memuat satu pasal yang intinya mengatur tentang HAM agama. Pasal 29 UUD 1945 menyatakan, bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan bahwa negara menjamin kebebasan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu.

Perlu dicatat, bahwa UUD ini disahkan sekitar tiga tahun sebelum Deklarasi Universal HAM PBB diadopsi, tahun 1948. Pada tahun 1965, dengan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965, yang kemudian diangkat menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969, dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 1 UU itu, bahwa terdapat 6 agama yang hidup dan berkembang di Indonesia, yaitu: Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Tetapi tidaklah berarti, bahwa hanya 6 agama itu yang boleh hidup di Indonesia, karena pada paragraf berikutnya dari Penjelasan Pasal 1 itu dinyatakan, bahwa hal itu tidaklah berarti bahwa agama-agama lainnya, seperti Zoroaster, Shinto, dan Tao dilarang di Indonesia. Agama-agama itu juga boleh hidup di Indonesia dan mendapatkan jaminan sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UUD 1945. Dengan kata lain, Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 ternyata sangat terbuka di dalam menjamin kebebasan beragama di Indonesia. Perlu juga dicatat bahwa Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 itu lahir sebelum Kovenan Internasional PBB tentang Hak-hak Sipil dan Politik PBB tahun 1966.

Pada tahun 1999, Indonesia sekali lagi menegaskan jaminan kebebasan beragama dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, terutama Pasal 22 dan Pasal 70. Pada tahun 2000, tepatnya 18 Agustus 2000, Indonesia bahkan melakukan amendemen UUD 1945 dengan menambahkan beberapa pasal, khususnya Pasal 28E, 28I, dan 28J, yang juga mengatur tentang kebebasan beragama dan pembatasannya yang hanya dapat dilakukan melalui undang-undang.

Pada tahun 2003, Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang di dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang itu disebutkan, bahwa setiap peserta didik berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya. Diatur pula, bahwa guru yang mengajarkan agama itu harus memeluk agama yang sama dengan agama yang diajarkannya itu dan

agama muridnya. Ditegaskan pula dalam penjelasannya, bahwa bagi sekolah-sekolah (swasta) yang tidak memiliki guru agama dimaksud, maka pemerintah memfasilitasi penyediaan guru-guru agama itu. Aturan ini sangat sejalan dengan prinsip-prinsip HAM. Karena itu, apabila pengajaran pendidikan agama dilakukan di suatu sekolah dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip aturan di atas atau bahkan pendidikan agama itu tidak diberikan sama sekali, adalah melanggar HAM.

Pada tahun 2005, Indonesia meratifikasi Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005. Pada tahun itu juga, Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik PBB melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Pada tahun 2008, Indonesia terus bergerak maju memberikan kerangka perlindungan bagi semua warga negara dari segala bentuk diskriminasi rasial dan etnis dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang penghapusan diskriminasi rasial dan etnis, khususnya seperti termuat pada Pasal-pasal 5, 6, dan 7.

Pada tahun 2010, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) telah meletakkan tonggak penting terkait hubungan negara dan kebebasan beragama. MK dalam putusannya Nomor: 140/PUU-VII/2009 tanggal 19 April 2010, menyatakan menolak semua permohonan pemohon dalam sidang uji materiil Undang-Undang Nomor: 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. MK mengakui, bahwa Undang-Undang Nomor: 1/PNPS/1965 memerlukan penyempurnaan, bahkan sebuah undang-undang baru pun mungkin perlu dibuat untuk mengakomodasi substansi undang-undang itu, untuk menjamin perlindungan dan kebebasan beragama. Tetapi sampai undang-undang baru seperti itu disahkan, maka Undang-Undang Nomor: 1/PNPS/1965 *jo.* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tidak perlu dicabut karena akan menyebabkan kevakuman hukum. MK juga berpendapat, bahwa undang-undang itu masih berada dalam koridor UUD 1945 dan masih dalam koridor dokumen-dokumen internasional tentang hak asasi manusia. MK juga berargumen, bahwa negara memang tidak boleh mencampuri urusan doktrin agama, tetapi negara justru harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin kebebasan dan kerukunan beragama. Bahkan negara juga dapat melakukan pembatasan-pembatasan yang tidak dengan sendirinya berarti mendiskriminasi melainkan untuk menjamin hak-hak orang lain. Selain itu, MK juga memberikan rambu-rambu tentang bagaimana cara membaca pasal-pasal tertentu dan ungkapan-ungkapan tertentu yang termuat dalam undang-undang tersebut.

Demikianlah, Indonesia telah berjalan pada jalur yang benar dalam upayanya untuk menegakkan HAM agama, dilakukan dengan pencantumannya dalam UUD bahkan mengamendementnya ketika dipandang perlu, dengan meratifikasi sejumlah kovenan internasional, dan dengan memberlakukan UU baru yang dipandang perlu untuk menjamin tegaknya HAM. Juga kita telah memiliki Komisi Nasional HAM yang menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 antara lain bertugas memantau dan memonitor pelaksanaan HAM di Indonesia.

Meskipun berbagai peraturan telah diundangkan tetapi perlu disadari, bahwa berbagai peraturan perundangan tersebut mungkin masih memerlukan sinkronisasi satu sama lain. Lebih dari itu, selain itu juga juga, bahwa di lapangan boleh jadi masih banyak terjadi yang belum sesuai dengan prinsip-prinsip HAM sesuai dengan peraturan perundangan yang ada. Kita harus menyadarkan masyarakat mengenai tanggung jawab mereka, bahwa dalam menegakkan HAM seseorang tidak boleh mengganggu HAM orang lain. Menurut **M. Atho Mudzhar**, bahwa pelaksanaan suatu HAM tidak boleh membahayakan ketenteraman dan keselamatan umum, moralitas publik, kesehatan publik, kepentingan keadilan, dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat demokrasi.¹⁰⁵ Pelanggaran HAM juga dapat terjadi karena pembiaran oleh para aparatur negara, atau oleh pembiaran masyarakat yang tidak mau melaporkan dan menjadi saksi tentang terjadinya suatu pelanggaran HAM. Bahkan pelanggaran HAM juga dapat terjadi di lembaga-lembaga sosial yang memberlakukan peraturan-peraturan internal yang melanggar prinsip-prinsip HAM. Karena itu maka kesadaran masyarakat perlu ditingkatkan dan diberdayakan, sehingga pada gilirannya meningkatkan komitmen untuk menegakkan HAM.

● Prinsip Kebebasan Beragama

Semua agama berdasarkan konstitusi memiliki hak untuk menikmati segala bentuk hak asasi untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi atas dasar agama, memiliki perlindungan hukum yang sama dan perlakuan yang sama berdasarkan undang-undang dan untuk bebas dari diskriminasi dalam memperoleh perlindungan hukum.¹⁰⁶

Perlindungan terhadap kebebasan beragama di Indonesia telah diatur secara tegas dalam konstitusi yaitu Pasal 29 UUD NRI 1945 yang menyatakan:

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 28E UUD NRI 1945, bahwa:

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali;
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Kebebasan beragama adalah hak yang diakui dalam hukum internasional dan di

¹⁰⁵ **M. Atho Mudzhar**, 2010, "Pengaturan Kebebasan Beragama dan Penodaan Agama di Indonesia dan Berbagai Negara", Makalah disampaikan pada Kajian tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140 tanggal 19 April 2010 tentang Uji Materiil UU No. 1/PNPS/1965, diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Dilaksanakan di Hotel Anna Muara, Padang pada 28 Juni 2010, h. 4.

¹⁰⁶ **Louis Henkin**, 1998, "Religion, Religions, and Human Rights", article in *The Journal of Religious Ethics*, No. 26 Vol. 2 Fall 1998, h. 229-239, *Journal of Religious Ethics*, Inc. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40008655> diakses pada 24 Januari 2017.

semua sistem HAM yang ada di dunia. Indonesia juga telah meratifikasi ketentuan internasional yang terkait dengan perlindungan kebebasan beragama melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Peratifikasian ICCPR. Pasal 18 ayat (1) Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik menegaskan, bahwa “*Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan, dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran.*”

Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan 1981 menyatakan, bahwa “*Setiap orang memiliki hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini meliputi kebebasan untuk mengubah agama atau kepercayaannya, dan kebebasan baik sendiri atau dalam bersama dengan orang lain, baik secara publik maupun pribadi untuk memanifestasikan agama atau kepercayaannya dalam pengajaran, praktik, ibadah, dan ketaatan.*”

Jadi, jika kita bicara tentang kebebasan beragama kita tidak hanya membahas tentang kebebasan beragama dalam hal memeluk agama saja akan tetapi kebebasan setiap pemeluk agama untuk dapat menjalankan agamanya masing-masing.¹⁰⁷ Kebebasan beragama sendiri dapat ditafsirkan secara berbeda-beda oleh berbagai kebudayaan yang mana hal ini telah mewarnai pada saat penyusunan UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*) terkait dengan hak-hak yang harus dilindungi.¹⁰⁸ Menurut Pasal 9 ECHR, kebebasan beragama atau kepercayaan dapat terbagi menjadi dua bagian yaitu kebebasan untuk memilih atau menganut agama atau kepercayaan atas keinginannya sendiri (*forum internum*) dan kebebasan untuk memanifestasikan agama dan kepercayaan yang dianutnya (*forum externum*).¹⁰⁹

Kebebasan beragama merupakan hak yang fundamental yang merupakan salah satu hak dari 16 hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights*).¹¹⁰ Hak beragama merupakan hak yang tidak dapat diambil oleh siapa pun (*unalienable*) karena hak untuk beragama ditentukan oleh dirinya sendiri dan tanpa ada paksaan dan dipaksakan oleh orang lain.¹¹¹ Oleh karena itu, dalam pelaksanaan-

¹⁰⁷ Brice Dikson, “The United Nations and Freedom of Religion”, *The International and Comparative Law Quarterly*, 44 (2) April 1995, h. 327-357, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/760754> diakses pada 24 Januari 2017.

¹⁰⁸ Anat Scolnicov, 2011, *The Right to Religious Freedom in International Law Between Group Rights and Individual Rights*, New York: Routledge, h. 23.

¹⁰⁹ Marilin Kivong, 2010, *Collective Religious Autonomy under European Convention on Human Rights: The UK Jewish Free School Case in International Perspective*, European University Institute Florence, Max Webber Programme, h. 3, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15236/MWP_2010_4.pdf, diakses 28 Januari 2017.

¹¹⁰ Paris Minimum Standards of 1984.

¹¹¹ McConell, Garvey, and Berg, 2006, *Religion and The Constitution*, 2nd Edition, New York: Aspen Publisher, h. 49.

nya negara dalam hal ini tidak boleh melakukan intervensi terhadap hak kebebasan beragama akan tetapi harus dapat memberikan suatu jaminan kepada warga negaranya untuk dapat menjalankan agamanya tanpa ada gangguan dari pihak manapun.¹¹²

Berdasarkan kenyataan sebagaimana telah dipaparkan, bahwa kebebasan beragama dalam konteks *forum internum* pada dasarnya merupakan kebebasan yang bersifat absolut sehingga tidak memperkenankan adanya suatu intervensi dari negara. Adapun dalam konteks *forum eksternum* kebebasan beragama bukanlah sesuatu yang bersifat absolut sehingga dalam pelaksanaannya masih dapat dibatasi oleh Negara.¹¹³ Untuk dapat menjamin ini negara juga harus memastikan, bahwa tidak ada diskriminasi terhadap seseorang atau sekelompok orang yang dilakukan atas nama agama.¹¹⁴ Negara harus melakukan berbagai upaya baik melalui undang-undang ataupun kebijakan yang melarang segala bentuk diskriminasi dan perbuatan intoleransi yang didasarkan atas agama dan kepercayaan.¹¹⁵ Pelaksanaan kebebasan beragama sendiri pada dasarnya tidak dapat terlepas dari ketentuan Pasal 19,¹¹⁶ Pasal 20 ayat (2),¹¹⁷ dan Pasal 27¹¹⁸ ICCPR.

● Pembatasan Terhadap Kebebasan Beragama

Hak-hak sipil dan politik adalah hak yang dilindungi berdasarkan ICCPR begitupun dalam berbagai konvensi lain seperti European Convention, dan The American Convention. Dalam beberapa hal para pembentuk ketentuan ini mencoba untuk memberikan suatu peluang bagi pemerintah untuk dapat membentuk suatu pembatasan atas berbagai hak-hak sipil dan politik. Terdapat beberapa ketentuan yang memperkenankan dibatasinya suatu hak termasuk hak tentang kebebasan berpindah, agama, berekspresi, berkumpul, dan berpendapat yang mana tidak dapat dibatasi kecuali untuk melindungi keamanan nasional, keamanan masyarakat, ketertiban umum, kesehatan atau moral atau hak-hak kebebasan orang lain.¹¹⁹ Oleh karena itu,

¹¹² Brice Dixon, *Loc. cit.*

¹¹³ Lihat Pasal 9 ayat (2) ECHR.

¹¹⁴ Lihat pasal 4 ayat (1) *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief* 1981.

¹¹⁵ Lihat Pasal 4 ayat (2) *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief* 1981.

¹¹⁶ Pasal 19 ICCPR berbunyi: (1). *Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan.* (2). *Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apa pun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya.*

¹¹⁷ Pasal 20 ayat (2) ICCPR berbunyi: *"Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum."*

¹¹⁸ Pasal 27 ICCPR berbunyi: *"Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri."*

¹¹⁹ ICCPR, *supra note* 41, Arts. 12 (3), 18 (3), 19 (3), 21, 22 (2); *European Convention*, *supra note* 41, Arts.

pembatasan terhadap kebebasan beragama diperkenankan berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (3), bahwa “Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.”

Dapat disimpulkan bahwa pembatasan tersebut berdasarkan diperkenankan dan dibatasi secara sempit, yaitu: hanya terhadap lima ketentuan. *Pertama*, pembatasan-pembatasan demi perlindungan keamanan publik. *Kedua*, pembatasan-pembatasan untuk melindungi tatanan/ketertiban publik. *Ketiga*, pembatasan-pembatasan dalam rangka perlindungan kesehatan publik. *Keempat*, pembatasan-pembatasan dalam rangka perlindungan moral. *Kelima*, pembatasan-pembatasan demi melindungi hak-hak dan kebebasan fundamental orang lain.¹²⁰

Selain itu, pembatasan terkait dengan manifestasi agama atau keyakinan seseorang ini hanya diperbolehkan jika pembatasan tersebut tidak diskriminatif.¹²¹ Terkait dengan hal ini Indonesia sendiri memiliki suatu pengaturan yang merupakan suatu pembatasan yaitu tentang izin pendirian rumah ibadah. Mengapa dikatakan sebagai pembatasan? Karena pemeluk agama tidak dapat secara langsung membangun sebuah rumah ibadah yang dimaksudkan sebagai manifestasi kepercayaan tanpa ada izin dari pemerintah setempat termasuk juga penduduk di sekitar rumah ibadah tersebut didirikan.

Peraturan tentang izin pembangunan rumah ibadah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Berdasarkan ketentuan Pasal 13 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah, bahwa untuk membangun sebuah rumah ibadah pemeluk agama harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- (1) Adanya keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa;
- (2) Pendirian rumah ibadah sendiri harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:
 - (a) Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat

9 (2), 10 (2), 11 (2); *American Convention*, *supra* note 41, Arts. 12 (3), 15, 16 (2), 22 (3).

¹²⁰ Nella Sumika Putri, 2011, “Pelaksanaan Kebebasan Beragama di Indonesia (*External Freedom*) dihubungkan dengan Izin Pembangunan Rumah Ibadah”, artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 2, Mei 2011, h. 230-231.

¹²¹ Manfred Nowak and Tanja Vospemik, 2010, “Pembatasan-pembatasan yang Diperbolehkan Terhadap Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan,” dalam Manfred Nowak and Tanja Vospemik, 2010, *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Seberapa Jauh?*, Yogyakarta: Kanisius, h. 230.

- sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
- (b) Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
 - (c) Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
 - (d) Rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota.
- (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dilihat dari perspektif pemerintah, dapat dipahami mengapa diadakan suatu pengaturan/pembatasan terkait dengan manifestasi agama atau keyakinan seseorang, dalam hal ini misalnya adalah pembangunan rumah ibadah melalui SKB Pendirian Rumah Ibadah tahun 2006, yaitu untuk menjaga ketertiban umum, mengingat negara Indonesia adalah negara yang pluralis yang memiliki berbagai agama dan kepercayaan.

f. HAM Berkaitan dengan Informasi dan Komunikasi

Pasal 28F UUD NRI 1945 menyatakan “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Adapun Pasal 14 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan, “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.”

Setiap orang juga berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia.” Selain itu, berdasarkan instrumen HAM, restriksi atau pengurangan hak tersebut dibolehkan sepanjang diatur oleh hukum, dilakukan demi kepentingan dan tujuan objektif yang sah, serta dilakukan dengan produk yang sah dan bukan dengan cara sewenang-wenang. Karenanya, pencabutan hak atau pembatasan yang dilakukan untuk melanggar atau menyimpang hak untuk dicampuri urusan pribadi seseorang haruslah diatur dalam suatu aturan yang sederajat dengan jaminan hak tersebut.

● Hak Mengembangkan Pribadi dan Lingkungan Sosial

Informasi yang penting bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosial adalah informasi hukum, pengetahuan, ekonomi, sosial, agama, budaya dan lain-lainnya. Salah satunya Informasi hukum sangat penting guna terpenuhinya Hak Asasi Manusia dan hak konstitusional warga negara. Kesamaan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat (1)

UUD 1945 misalnya, hanya mungkin terwujud jika setiap warga negara mengetahui hukum yang berlaku, demikian pula halnya dengan pemenuhan hak-hak lainnya.

Kebutuhan akan pemenuhan informasi hukum juga didasarkan pada prinsip hukum bahwa suatu aturan pada saat disahkan, langsung memiliki kekuatan hukum mengikat. Ketidaktahuan hukum tidak dapat menjadi alasan pemaaf. Dengan demikian, berlaku fiksi hukum bahwa setiap orang mengetahui semua aturan hukum. Fiksi hukum tersebut sesungguhnya secara tidak langsung memberikan kewajiban pemenuhan hak atas informasi hukum. Jika hak atas informasi hukum tersebut tidak terpenuhi, maka fiksi hukum tersebut akan menciptakan ketidakadilan.

Berdasarkan pada pemikiran tersebut di atas, informasi hukum harus diposisikan sebagai milik publik. Informasi hukum adalah hak konstitusional setiap warga negara. Negara, yang dalam hal ini dijalankan oleh segenap penyelenggara negara harus memenuhi hak tersebut tanpa diskriminasi.

Oleh karena itu, untuk mendapatkan informasi hukum berupa produk-produk hukum yang meliputi peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur, keputusan penetapan, putusan pengadilan (*vonnis*), dan aturan kebijakan (*beleid regel*).

Pemahaman *personal qualities* merupakan milik dan di dalam pribadi masing-masing manusia yang perlu dipahami dan ditumbuhkembangkan. Kualitas personal ini meliputi aspek *responsibility* (rasa tanggung jawab yang dibina dalam kehidupan pribadi), *self-esteem* (penghargaan atas diri sendiri, namun tidak egois dan arogansi), *socialibility* (menjadikan suka bergaul dengan keramahmatan), *self-management* (mengelola potensi diri sendiri dalam bekerja, kualitas, kesehatan, dan sebagainya), *integrity/honesty* (membentuk diri pribadi penuh ketulusan dan kejujuran, mengutamakan kebijaksanaan dari nurani. Adapun pemahaman *interpersonal skill* merupakan keterampilan pribadi dalam kontak sosial dengan seluruh individu. *Interpersonal skill*, meliputi aspek: *participates as a member of the team* (menjadi anggota tim yang asertif), *teaches others* (dapat saling memberi pembelajaran di antara anggota tim), *serves client/customers* (melayani pihak lain secara baik, sama pola dan mutunya), *exercises leadership* (bersama melatih kepemimpinan dalam tim), *negotiates* (melatih dan mengimplementasikan metode negosiasi), dan *work with cultural diversity* (menyadari bekerja sama berbeda kepribadian dan budaya).

Pemahaman *soft skill* dapat merujuk pada istilah “pengertian dalam kelompok karakter/sifat (*the cluster of personality traits*) antara lain seperti pribadi yang anggun, rapi, (*social graces*); kepiawaian berbahasa dan berbicara (*facility with language*), kepribadian/penampilan/pakaian yang sopan (*personal habits*); pribadi yang ramah, bersahabat (*friendliness*); dan pembawaan optimis pada semua masalah yang dihadapi (*optimism that mark each of us to varying degrees*).

- **Hak Mencari, Memperoleh, Memiliki, Menyimpan, Mengolah, dan Menyampaikan Informasi**

Proses demokratisasi yang sedang menggelending pasca-Reformasi tahun 1998 seakan-akan berjalan tersendat-sendat, kebebasan berekspresi dan menyampaikan

berpendapat seperti yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Sehingga menghindari perlakuan diskriminatif, informasi berpihak pada masyarakat dan tidak dicurigai memanfaatkannya hanya untuk kepentingan pihak industri serta komersial saja.

Sebagai bagian proses demokratisasi dan menguatnya eksistensi masyarakat, kebebasan berekspresi dan berpendapat harus dijamin oleh pemerintah. Media Massa merupakan wujud dari eksistensi masyarakat yang ingin berdaya secara informasi, memediasi terjadinya resistensi dan konflik di masyarakat, mengelola informasi yang secara berimbang, setara dan berkeadilan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pengakuan hak-hak masyarakat dan hak asasi manusia harus dijamin oleh pemerintah, melalui media massa dan masyarakat akan berdaya dan terbukanya akses bagi mereka untuk memperoleh informasi. Kebebasan untuk mengemukakan pendapat adalah hak dasar yang harus dijamin oleh pemerintah, kita sering mendengar bahwa *information is power* tapi informasi masih dikuasai oleh kelompok elite saja, dalam kondisi seperti ini masyarakat menjadi tidak berdaya atau *powerless*, untuk itu pembagian informasi secara berimbang, adil dan merata yang dibutuhkan oleh masyarakat sehingga masyarakat menjadi berdaya secara informasi dan mampu berubah menjadi lebih baik atas kondisi-kondisi yang buruk yang disebabkan informasi yang tidak adil dan berimbang.

Oleh karena itu, kebebasan berekspresi dan berpendapat harus dijamin oleh negara dan sudah cukup jelas dalam Konvensi Internasional tentang hak-hak sipil politik bahwa masyarakat berhak atas informasi. Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan "*Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apa pun dan dengan tidak memandang batas-batas.*" Amendemen pasal 28 UUD 1945 menyatakan "*setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia*".

g. HAM Berkaitan dengan Rasa Aman dan Perlindungan dari Perlakuan yang Merendahkan Derajat dan Martabat Manusia

Pada saat dilahirkan kedunia, manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan membawa sejumlah hak dasar yang disebut sebagai Hak Asasi Manusia. Jika ada hak yang bersifat fundamental, tentu saja hak itu adalah hak atas hidup, **keutuhan jasmani (hak atas rasa aman)**, dan kebebasan. Ketiga hak ini pada dasarnya merupakan hak dasar yang tidak dapat dihilangkan dan dikurangi dari setiap manusia dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun.

Berkaitan dengan hak atas rasa aman, Pasal 28G UUD NRI 1945 menegaskan, bahwa "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan,*

martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Dan setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.”

Ketentuan ini selanjutnya diatur dalam UUHAM 1999 Bagian Keenam **Hak Atas Rasa Aman** Pasal 28 sampai dengan Pasal 35.

Pasal 28

1. Setiap orang berhak mencari suaka untuk memperoleh perlindungan politik dari negara lain.
2. Hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi mereka yang melakukan kejahatan nonpolitik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Pasal 29

1. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya.
2. Setiap orang berhak atas pengakuan di depan hukum sebagai manusia pribadi di mana saja ia berada.

Pasal 30

Setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu.

Pasal 31

1. Tempat kediaman siapa pun tidak boleh diganggu.
2. Menginjak atau memasuki suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya diperbolehkan dalam hal-hal yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Pasal 32

Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat-menyurat termasuk hubungan komunikasi melalui sarana elektronik tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 33

1. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman, atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya.
2. Setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa.

Pasal 34

Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang.

Pasal 35

Setiap orang berhak hidup di dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan yang damai, aman, dan tenteram, yang menghormati, melindungi, dan melaksanakan sepenuhnya Hak

Asasi Manusia dan kewajiban dasar manusia sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat bahwa jika dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hak atas keamanan pribadi merupakan salah satu kategori dalam hak atas rasa aman.

Pada dasarnya, hak atas rasa aman memang berkaitan dengan tidak adanya gangguan dan rasa takut. Singkatnya, hak tersebut berkaitan erat dengan ketenteraman dan ketenangan yang selayaknya yang dimiliki oleh setiap manusia dalam menjalani kehidupannya dalam masyarakat. Untuk memahami hak atas rasa aman, Undang-Undang Hak Asasi Manusia menjabarkan lebih jauh lagi dalam 10 jenis hak, yaitu:

- 1) Hak untuk Mencari Suaka Politik dan untuk Memperoleh Perlindungan Politik dari Negara Lain.

Pendapat dan kritik tentang penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara sesungguhnya menjadi suatu hal yang wajar dan lumrah. Oleh karena hal tersebut merupakan masukan bagi pemerintah. Akan tetapi, tidak jarang kritikan yang dilontarkan terhadap kebijakan pemerintah dianggap sebagai upaya menggulingkan pemerintah. Sebagai “lawan” dari penguasa, tidak heran bila mereka yang melakukan hal tersebut mendapat tekanan dan dapat dituduh sebagai pelaku kejahatan terhadap negara dan pemerintah, yang ancaman hukumannya yaitu penjara, bahkan mungkin sampai hukuman mati.

Orang-orang yang “terancam” oleh penguasa ini sesungguhnya dapat mencari suaka politik guna mencari perlindungan politik dari negara lain. Hal ini merupakan salah satu hak asasinya. Maka mereka harus diberi kebebasan untuk pergi ke kedutaan besar negara lain atau pergi ke negara lain untuk meminta perlindungan. UUD 1945 menjamin hak mereka ini dalam Pasal 28G ayat (2) dan kemudian ditegaskan pada UU HAM Pasal 28 ayat (1). Meskipun ada pembatasan yang diberikan undang-undang ini dalam ayat (2) dari pasal yang sama, bahwa hak untuk mencari suaka politik itu tidak diberikan kepada mereka yang melakukan kejahatan-kejahatan nonpolitik atau perbuatan yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.

Jadi, untuk meminta suaka politik hanya diperuntukkan bagi kejahatan-kejahatan politik, yaitu yang berkaitan dengan perbedaan pendapat mengenai ideologi yang memungkinkan diberi perlindungan. Sementara yang bersifat nonpolitik, yaitu yang bersifat kriminal misalnya, menghilangkan nyawa, merampas harta milik orang lain, korupsi, dan lain sebagainya, tidak dimungkinkan untuk diberi hak semacam itu.

- 2) Hak atas Perlindungan Diri Pribadi, Keluarga, Martabat dan Hak Miliknya.
Hak ini semakin mengintegritaskan manusia, karena dalam hak ini menegaskan bahwa diri (pribadi), keluarga, kehormatan, dan hak milik seseorang harus dilindungi. Hal ini yang menjadi perundingan dalam pasal ini adalah kepentingan-kepentingan yang mendapat prioritas perlindungan dalam hukum. Perlindungan khusus dalam bentuk peraturan pidana, yang sanksinya memungkinkan untuk

seseorang kehilangan harta, kebebasan ataupun kehilangan nyawanya.

Dalam instrumen internasional, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 12 dan 17 Ayat (2) maupun di International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) Pasal 17 ayat (1) menyatakan dengan tegas bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlindungan hukum, instrumen HAM dan hukum dalam negeri, yaitu Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang telah diamendemen dan Undang-Undang Hak Asasi Manusia tentu saja juga memiliki ketentuan yang melindungi kepentingan-kepentingan yang telah diakui secara universal tersebut. Setiap orang berhak untuk mendapatkan perlindungan atas diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya. Bahkan, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan-kepentingan itu dalam bentuk memberikan ancaman hukuman terhadap perbuatan yang dianggap undang-undang ini sebagai kejahatan karena merugikan orang lain.

Untuk perlindungan terhadap diri sendiri dan keluarga, adanya seperangkat ketentuan tentang kejahatan terhadap nyawa, seperti pembunuhan (Pasal 338–Pasal 349) jelas dapat menjadi landasan hukum untuk memberikan perlindungan yang diharapkan.

Dari uraian di atas, kita bisa melihat bahwa dalam hukum materiil telah ada sejumlah ketentuan yang memberikan perlindungan terhadap diri sendiri, keluarga, martabat, kehormatan dan hak milik. Perlindungan-perlindungan ini ternyata merupakan hak setiap orang yang ada di Indonesia, tidak terbatas pada warga negara saja. Dengan adanya ketentuan-ketentuan ini, aparat hukum memiliki tugas untuk memproses setiap bentuk pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tersebut.

3) Hak Atas Pengakuan di Depan Hukum sebagai Manusia Pribadi di mana Saja Berada.

Sejumlah hak yang di bawah manusia sejak lahir sesuai dengan kodratnya sebagai manusia, akan sulit diimplementasikan apabila belum ada hukum yang secara tegas mengakuinya. Dalam negara yang sangat menjunjung tinggi ideologi demokrasi, hukum menjadi landasan setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pengakuan sebagai manusia pribadi di depan hukum di mana pun ia berada, menurut Pasal 6 DUHAM, merupakan hak setiap orang. Bahkan oleh Pasal 7 DUHAM yang telah diakui sebagai norma internasional ini, ditambahkan bahwa semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi.

Sebagai negara hukum, Indonesia seperti yang telah dinyatakan dalam UUD 1945, mengakui kesamaan kedudukan di muka hukum bagi segala warga negara (Pasal 27). Berdasarkan amendemen kedua, kemudian dicantumkan pada Pasal 28D ayat (1) yang memperluas dan mempertegas hak ini. Pasal-pasal tersebut pada intinya menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan,

perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di muka hukum. Di samping itu, ditegaskan bahwa hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dihilangkan atau dihapuskan dalam keadaan apa pun. UU HAM, sebagai organik secara tegas mencantumkan hak ini dalam Pasal 29 ayat (2). Ketentuan ini seharusnya menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum dalam memperlakukan setiap orang.

- 4) Hak atas Rasa Aman dan Tenteram serta Perlindungan Terhadap Ancaman Ketakutan untuk Berbuat atau Tidak Berbuat Sesuatu.

Manusia tak mungkin hidup sendiri. Sudah menjadi kodratnya ia harus hidup bersama-sama dengan manusia yang lain, karena ia mempunyai berbagai keperluan dasar yang hanya dapat dipenuhi apabila ia hidup secara bermasyarakat. Akan tetapi, kehidupan bermasyarakat penuh dengan friksi dan benturan kepentingan antara satu individu dengan individu yang lain, yang kemudian dapat berkembang menjadi suatu konflik. Hal ini disebabkan oleh sifat dasar manusia yang cenderung mementingkan dirinya sendiri dan ingin berkuasa. Oleh sebab itulah, sering muncul tindak kesewenang-wenangan dari pihak yang merasa kuat dan berkuasa terhadap pihak yang lain yang lemah dan tak berdaya. Untuk mencapai keinginannya, pihak yang kuat menggunakan berbagai macam cara, misalnya mengancam, sehingga pihak yang lemah menjadi ketakutan untuk berbuat ataupun tidak berbuat sesuatu. Dalam kondisi ini tentunya tidak ada rasa aman dan tenteram pada diri pihak yang lemah. Mereka melakukan sesuatu dalam keadaan ketakutan, bahkan ada kalanya mereka berbuat sesuatu tidak sesuai dengan hati nuraninya.

Pasal 30 UU HAM menyatakan secara tegas bahwa hak ini dimiliki oleh setiap orang. Pasal 28 G ayat (2) UUD 1945 juga menyatakan hal yang serupa. Sebagai jaminan pelaksanaan hak ini, KUHP telah memuat sejumlah pasal yang melarang dan mengancam dengan sanksi hukuman penjara bila seseorang mengancam orang lain untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Misalnya, seseorang yang memaksa orang lain untuk tidak memberikan kesaksian yang sebenarnya. Dalam contoh ini sudah jelas bahwa korban adalah orang yang dipaksa tersebut. Namun adakalanya pihak ketiga yang dituju oleh pemaksa dan untuk itu ia memaksa orang lain untuk melakukan perbuatan yang masuk dalam kategori kejahatan. Orang yang terpaksa melakukan kejahatan ini juga mendapat perlindungan hukum melalui ketentuan Pasal 48 KUHP. Pasal ini secara tegas mengatakan bahwa orang yang melakukan kejahatan karena adanya daya paksa tidak dapat dipidana, tapi justru orang memaksanya itulah yang akan dipidana.

- 5) Hak untuk Tidak Diganggu Tempat Kediannya

Di samping sandang dan pangan, rumah atau tempat kediaman merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia sebagai tempat berteduh. Pada umumnya, rumah menjadi tempat sebagian orang menghabiskan sisa waktunya setelah seharian berada di luar rumah untuk bekerja mencari nafkah, sekolah ataupun melakukan aktivitas lainnya. Jadi rumah atau tempat kediaman merupakan tempat yang ha-

rus dapat memberikan rasa aman dan tentram bagi mereka yang menempatnya. Hal ini secara tegas disebutkan dalam DUHAM dan ICCPR. Pada Pasal 12 DUHAM dan Pasal 17 ayat (1) dan (2) ICCPR menyatakan bahwa tidak seorang pun yang boleh diganggu dengan sewenang-wenang dalam urusan rumah dan setiap orang berhak mendapatkan perlindungan hukum bila terjadi gangguan atau serangan terhadap tempat tinggalnya.

Dalam UUD 1945 memang tidak ada pasal yang secara tegas menyebutkan hak untuk tidak diganggu dalam rumahnya. Akan tetapi, sebagai hasil amendemen kedua Pasal 28G ayat (1) memberikan hak kepada setiap orang atau perlindungan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya. Jadi, UUD 1945 justru lebih luas dalam memberikan perlindungan, tidak hanya rumah saja yang dapat diberikan perlindungan. Setiap harta benda yang berada di bawah kekuasaannya juga mendapatkan perlindungan yang serupa. Penambahan Pasal 28G, yang masuk dalam bab tentang HAM memang dilakukan untuk penyelarasan, karena sebelumnya UU HAM telah mencantumkan berbagai hak asasi manusia, yang salah satunya adalah hak untuk tidak diganggu tempat kediamannya (Pasal 31). Penjelasan Pasal 31 UU HAM menyatakan bahwa kata “tidak boleh diganggu” berkaitan dengan kehidupan pribadi (*privacy*) di dalam tempat kediamannya. Jadi, penjelasan pasal ini menyiratkan bahwa ruang lingkup hak ini sangat sempit. Sebaliknya, ketika kita membaca rumusan Pasal 31 akan diperoleh kesimpulan yang berbeda, yaitu fokus perhatian tidak semata-mata tertuju pada kehidupan pribadi, tetapi pada tempat kediaman dan rasa aman yang harus dimiliki oleh setiap orang.

Sebagai salah satu contoh sebagai salah satu ketentuan hukum yang memberikan perlindungan pada hak ini adalah Pasal 167 KUHP yang menjelaskan secara tegas mengancam dengan hukuman penjara selama-lamanya 9 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 4.500,-, bila orang tanpa hak masuk dengan paksa ke dalam rumah, ruang tertutup dan tidak segera pergi ketika diminta pergi oleh yang berhak atau atas nama orang yang berhak. Bahkan, hukuman untuk kejahatan yang biasa disebut dengan pelanggaran hak kebebasan rumah tangga (*huisvredebruik*) ini dapat diperberat menjadi pidana penjara satu tahun empat bulan bila pelaku mengeluarkan ancaman atau memakai daya upaya yang menakutkan.

Ketentuan Pasal 167 KUHP ini sejalan dengan makna ketentuan Pasal 31 ayat (2) UU HAM, yang hanya memperbolehkan seseorang memasuki kediaman atau rumah tanpa seizin orang yang mendiaminya bila telah ditentukan oleh undang-undang.

6) Hak untuk Berhubungan Surat Menyurat Termasuk Hubungan Berkomunikasi Melalui Sarana Elektronik Secara Merdeka dan Rahasia.

Pada masa sekarang ini, berbagai keperluan dapat dilakukan dari jarak jauh dengan menggunakan/memanfaatkan sarana-sarana komunikasi baik surat menyurat maupun sarana elektronik demi menghemat waktu, tenaga, dan juga bi-

aya. Berbagai macam urusan yang bersifat pribadi, kekeluargaan, bisnis, sampai urusan antarkepala negara, tidak jarang dilakukan tanpa harus bertemu langsung. Oleh karena itu, merupakan salah satu hal yang mutlak diperlukan hak asasi untuk berkomunikasi ini juga lengkap dengan memberikan rasa aman untuk melakukan komunikasi tersebut secara merdeka dan rahasia.

Pasal 12 DUHAM dan Pasal 17 ayat (1) dan (2) ICCPR menyatakan dengan tegas bahwa tidak seorang pun dapat diganggu secara sewenang-wenang dalam hubungan surat menyurat. Khusus untuk Indonesia dalam UUD 1945 sampai dengan amendemen yang keempat, tidak dijumpai ketentuan yang seperti itu. Padahal dalam masalah komunikasi, UUD 1945 dalam Pasal 28 F telah memberikan hak untuk berkomunikasi pada semua orang. Sementara UU HAM, dalam Pasal 32 menjamin kemerdekaan dan kerahasiaan dalam hubungan surat menyurat termasuk hubungan berkomunikasi melalui sarana elektronik, kecuali ada perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Jadi, pada dasarnya surat milik seseorang tidak boleh dibuka dan diambil oleh orang lain yang tidak berhak, ataupun pembicaraan telepon seseorang dengan orang lain tidak boleh didengar oleh orang ketiga. Hukum bahkan memberikan perlindungan terhadap kemerdekaan dan kerahasiaan komunikasi, lewat surat misalnya dengan ketentuan Pasal 234 KUHP. Pasal ini mengancam dengan hukuman penjara paling lama satu tahun empat bulan kepada siapa saja yang membuat surat tidak sampai ke alamatnya, membuka ataupun merusak surat apa pun juga yang telah diserahkan ke kantor pos atau diserahkan ke kurir. Untuk kebebasan dan kerahasiaan pembicaraan melalui telepon, perlindungan diberikan melalui Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Komunikasi dalam Pasal 22, Pasal 40, dan Pasal 56.

Menurut Pasal 22 UU tersebut di atas, setiap orang yang tidak berhak dilarang untuk mengakses jaringan ataupun jasa telekomunikasi. Sementara itu, Pasal 40 secara tegas melarang kegiatan penyadapan informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apa pun. Pasal 56 memberikan perlindungan dari kegiatan penyadapan dengan mengancam hukuman penjara selama-lamanya lima belas tahun bagi mereka yang melakukannya.

Meskipun ada undang-undang yang secara tegas melarang perbuatan yang merupakan gangguan terhadap kemerdekaan dan kerahasiaan berkomunikasi, tetapi dalam hal tertentu pihak yang telah diberikan kewenangan oleh undang-undang dapat melakukan penyitaan surat dan penyadapan telepon seperti yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Butir e dan Butir j KUPH.

- 7) Hak untuk Bebas dari Penyiksaan, Penghukuman atau Perlakuan yang Kejam, Tidak Manusiawi, Merendahkan Derajat dan Martabat Kemanusiaan.
Berbagai instrumen HAM dan hukum secara tegas melarang tindakan penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan. Pada pasal 5 DUHAM dan Pasal 7 ICCPR juga menyatakan hal yang sama, dengan tambahan secara khusus memberikan

perhatian pada larangan menjadikan seseorang sebagai objek eksperimen medis atau ilmiah tanpa persetujuan yang diberikan secara bebas. Dalam lingkup nasional, Pasal 28G ayat (2) UUD 1945 sebagai hasil dari amendemen kedua yang dilakukan pada tahun 2000, telah pula mencantumkan hak bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat kemanusiaan. Namun bunyi pasal tersebut tidak selengkap sebagaimana yang ada pada dua instrumen yang disebut terlebih dahulu serta UU HAM.

Tindakan-tindakan yang masuk ke dalam kelompok hak yang disebutkan di atas, dapat dilakukan oleh siapa pun dan ruang lingkupnya yang cukup luas. Akan tetapi, dari definisi yang diberikan oleh Konferensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1988, tampak ada penyempitan pengertian khususnya untuk penganiayaan. Penganiayaan hanya dibatasi untuk tujuan memperoleh informasi dan pengakuan sehingga tidak salah apabila penganiayaan di sini lebih banyak dikaitkan dengan tindakan aparat penegak hukum ketika melakukan proses pemeriksaan perkara pidana.

8) Hak untuk Bebas dari Penghilangan Paksa dan Penghilangan Nyawa.

Berdasarkan definisi tentang penghilangan paksa yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) UU HAM, kita dapat memasukkan tindakan-tindakan penculikan ke dalam pelanggaran atas hak untuk bebas dari penghilangan paksa. Untuk penghilangan nyawa banyak sekali contoh kejadian sehari-hari yang dapat dikemukakan, sebab setiap penghilangan nyawa yang dilakukan sewenang-wenang tanpa berdasarkan keputusan pengadilan akan dapat masuk kategori pelanggaran hak atas kebebasan dari penghilangan nyawa. Dalam instrumen hukum terutama KUHP memang telah memberikan perlindungan kepada setiap orang untuk bebas dari penghilangan paksa, antara lain melalui ketentuan tentang kejahatan penculikan (Pasal 328 KUHP). Pasal ini mengancam hukuman pidana penjara selama-lamanya 12 tahun, siapa saja yang melakukan tindak pidana penculikan.

Penghilangan nyawa atau biasa disebut dengan pembunuhan yang dilakukan sewenang-wenang tanpa putusan pengadilan, itu adalah perbuatan yang melanggar norma agama, susila maupun hukum. Pembunuhan yang dilakukan secara sewenang-wenang dengan alasan apa pun tidak dibenarkan dan juga merupakan suatu kejahatan. Dalam KUHP secara tegas dicantumkan beberapa pasal yang masuk dalam Bab Kejahatan Terhadap Nyawa, antara lain Pasal 338 dan Pasal 340 KUHP. Pasal-pasal berikut mengancam dengan hukuman penjara 15 tahun untuk pembunuhan tanpa perencanaan terlebih dahulu (Pasal 338 KUHP), dan hukuman mati atau penjara seumur hidup atau 20 tahun untuk pembunuhan yang direncanakan terlebih dahulu (Pasal 340 KUHP).

Dengan melihat tingginya hukuman yang diancamkan kita dapat menyimpulkan betapa tinggi dan berharganya nyawa itu dilindungi. Akan tetapi, dalam hal-hal

tertentu sebagai konsekuensi dari perbuatannya sendiri yang melakukan pelanggaran hukum mungkin akan mengalami kehilangan nyawa. Hal ini menjadi satu pengecualian dan harus berdasarkan putusan pengadilan. Jadi, apabila seseorang melakukan tindak pidana pembunuhan berencana dan pengadilan menjatuhkan hukuman mati, maka hukuman mati padanya itu sah dan tidak melanggar hukum.

- 9) Hak untuk Tidak Ditangkap, Ditahan, Disiksa, Dikucilkan, Diasingkan atau Dibuat Secara Sewenang-wenang.

Adakalanya seseorang melakukan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan aturan dalam masyarakat, tetapi hak-haknya sebagai warga negara tidaklah hapus ataupun hilang. Sesuai kedudukannya sebagai manusia yang dilahirkan merdeka dan bermartabat, maka ia tidak boleh diperlakukan semena-mena.

Dalam memproses orang yang melakukan kejahatan dalam masyarakat, aparat penegak hukum melalui hukum acara pidana diberikan kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan dan juga melakukan tindakan-tindakan yang dapat melanggar hak asasi warganya. Namun hukum acara pidana ini sekaligus membatasi kekuasaan negara dalam bertindak terhadap warga negara yang terlibat dalam proses peradilan. Ketentuan pasal ini sejalan dengan bunyi Pasal 28 UUD 1945 dan Pasal 34 UU HAM. Ketentuan tentang penangkapan (Pasal 17-19 KUHAP), penahanan (Pasal 20-30 KUHAP), praperadilan (Pasal 77-83 KUHAP), serta ganti kerugian dan rehabilitasi (Pasal 95, 96, 97 KUHAP) secara tegas memberikan perlindungan tersebut.

- 10) Hak Hidup dalam Tatanan Masyarakat dan Kenegaraan yang Damai, Aman dan Tenteram, yang Menghormati, Melindungi dan Melaksanakan Sepenuhnya HAM dan Kewajiban Dasar Manusia.

Manusia pada dasarnya memiliki seperangkat hak yang disebut sebagai hak asasi manusia. Negara, yang telah diberikan mandat untuk mengatur dan mengelola segala potensi yang ada berkewajiban untuk mengupayakan penghormatan, perlindungan dan pelaksanaan HAM. Selain memiliki hak asasi, manusia juga memiliki kewajiban dasar dan hal yang juga tidak dapat diabaikan bahwa negara harus mengatur rakyatnya agar melaksanakan kewajibannya sebagai manusia. Dengan cara seperti itu, diharapkan agar dapat terwujud keamanan, kedamaian, dan ketenteraman yang merupakan dambaan manusia.

Hak yang terakhir dari kelompok hak atas rasa aman menurut UU HAM ini tidak ditemukan secara eksplisit dalam instrumen-instrumen internasional HAM maupun UUD 1945. Hak ini memang begitu luas jangkauannya dan sangat ideal sifatnya. Bila kita menyimpulkan, sesungguhnya hak yang dijamin Pasal 33 UU HAM adalah tujuan akhir dari diberikannya hak asasi kepada manusia.

Dari paparan di atas terlihat, bahwa hak atas rasa aman termasuk keamanan fisik, psikis dan juga harta benda seseorang yang harus dilindungi dari gangguan pihak lain. Perlindungan atas hak ini diberikan melalui hukum, terutama dalam memberi-

kan sanksi kepada mereka yang melanggar hak atas rasa aman seseorang.

Upaya pemenuhan perlindungan dan penegakan hak atas rasa aman ini merupakan tanggung jawab aparat penegak hukum, terutama polisi yang berperan secara langsung dari permasalahan ini. Akan tetapi, kita juga tidak boleh mengabaikan peran serta masyarakat, baik secara informal dalam bentuk penjagaan di lingkungan masing-masing ataupun dalam bentuk formal seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM).

h. HAM Berkaitan dengan Kesejahteraan Sosial Pengertian Kesejahteraan Sosial

Masalah kesejahteraan merupakan persoalan yang sering dibahas baik di negara maju maupun di negara yang sedang berkembang. Kecenderungan di negara maju untuk menerapkan sistem pajak progresif untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat. Negara kesejahteraan adalah negara yang melaksanakan ekonomi, politik, sosial yang lebih mendalam daripada yang sebelumnya, dan secara konkret melibatkan diri pada kebutuhan umum akan jaminan masyarakat.

David Haris dengan teori kewarganegaraan yang ia rumuskan menyatakan, bahwa konsep *welfare state* berakar dari konsep keanggotaan penuh dalam komunitas serta hak sosial masyarakat yang harus dilindungi dan harus semakin memperkuat keanggotaan. Dalam hal ini mengacu pada luasnya tingkat tujuan-tujuan kebijakan yang difokuskan pada satu tujuan utama yakni kesetaraan, alturisme, dan pemenuhan kebutuhan dasar hak-hak sosial.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial menegaskan:

"Kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiel maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah, dan kebutuhan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila."

Kemudian untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar negara, serta untuk menghadapi tantangan dan perkembangan kesejahteraan sosial, maka Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan dicabut, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial yang materi pokoknya mengatur tentang pemenuhan hak atas kebutuhan dasar, penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara komprehensif dan profesional, perlindungan masyarakat serta pendaftaran dan perizinan serta sanksi administrasi bagi negara yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pasal 1 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menyatakan:

"Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan materiel, spiritual, dan so-

sial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosial. Di mana dalam penyelenggaraan ini merupakan upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk upaya pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitas sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial."

Berkenaan dengan mengapa kita menganut Negara kesejahteraan, tentunya ada alasan dari pada itu, maka dari itu supaya hal ini tidak menimbulkan pertanyaan dan permasalahan, alasan pertama mengapa kita menganut Negara kesejahteraan ini adalah: untuk mempromosikan efisiensi ekonomi; kedua untuk mengurangi kemiskinan; ketiga mempromosikan kesamaan sosial; keempat mempromosikan integritas sosial atau menghindari eksklusi sosial; kelima mempromosikan stabilitas sosial dan yang keenam mempromosikan otonomi atau kemandirian individu.

● Kebijakan Pokok dalam Negara Kesejahteraan

Pada umumnya dalam setiap negara kesejahteraan terdapat kebijakan-kebijakan pokok yang pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial serta perlindungan terhadap hak asasi manusia bagi warga negara, yaitu meliputi bidang-bidang:

- 1) ketenagakerjaan (*employment*);
- 2) pendidikan (*education*);
- 3) layanan kesehatan (*health service*);
- 4) jaminan sosial (*social security*);
- 5) perumahan (*housing*).

● Kewajiban dan Tanggung Jawab Negara dalam Mewujudkan Kesejahteraan Sosial

Ide dasar dari konsep negara kesejahteraan berangkat dari upaya negara untuk mengelola semua sumber daya yang ada demi kesejahteraan masyarakat. Cita-cita ini kemudian diterjemahkan ke dalam kebijakan publik. Melalui kebijakan inilah dapat dilihat apakah suatu negara betul-betul mewujudkan kesejahteraan warga negaranya. Masalah kemiskinan merupakan masalah utama dari sekian banyak masalah yang harus segera direspons dalam pembuatan kebijakan kesejahteraan.

Secara umum ada beberapa tujuan yang mendasar dalam kebijakan perwujudan negara kesejahteraan, yaitu prinsip efisiensi dalam penggunaan sumber daya alam (SDA), adanya prinsip keadilan dan prinsip kesamaan dalam proses distribusi serta tetap menjaga kebebasan individual. Sebenarnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) lebih tepat diartikan bahwa beberapa pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan warga negara sepenuhnya disediakan oleh pemerintah, seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan.

Dalam pelaksanaannya, negara yang berpaham negara kesejahteraan tidak boleh

terlepas dari prinsip negara berdasarkan atas hukum. Jaminan sosial merupakan salah satu hak atas kesejahteraan dan keadilan sosial yang telah diakui sebagai konstitusional sebagaimana telah tercantum di dalam UUD 1945. Oleh karena itulah, negara yang dalam hal ini adalah pemerintah yang bertanggung jawab dan berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Kewajiban dan tanggung jawab tersebut dipertegas dengan perubahan keempat terhadap Pasal 34 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

Konstitusi Indonesia, yaitu UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen mempunyai semangat yang kuat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi warga negaranya. Pembukaan UUD 1945 dan Pasal-pasal 23, 31 33, dan 34 secara jelas memuat kewajiban negara dalam mengelola semua sumber daya untuk kesejahteraan rakyat. Amendemen kedua UUD 1945 memuat seluruh ketentuan pokok tentang hak asasi manusia yang merupakan ketentuan legal konstitusi mengenai hal-hal apa saja yang harus diselenggarakan oleh negara untuk mengelola sumber daya untuk warga negara. Filosofisnya di sini menunjukkan cita-cita bangsa yang menegaskan peran negara harus aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.

i. HAM Berkaitan dengan Persamaan dan Keadilan

Setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam memperoleh kehidupan. Manusia dengan lingkungan memiliki hubungan timbal balik artinya masing-masing memiliki hak dan kewajiban sama besarnya. Setiap warga negara khususnya Indonesia dijamin kebebasannya dalam memperoleh hak dan melaksanakan kewajibannya, sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Negara Republik Indonesia, menganut asas bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Hukum ini dibuat dengan maksud untuk melindungi dan mengatur masyarakat secara umum Ada empat pasal yang memuat ketentuan tentang hak asasi manusia yakni Pasal 27, 28, 29, dan 31.

Pasal 27 ayat 1 menetapkan, bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan tanpa kecuali."

Pasal 27 ayat 2, mengatur tentang hak setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28 berisikan tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan oleh undang-undang.

Pasal 29 ayat 2 mengatur kebebasan asasi untuk memeluk agama bagi penduduk yang dijamin oleh negara.

Pasal 31, menetapkan (1) tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan; dan (2) pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal-pasal tersebut pada dasarnya memberikan perlindungan, bahwa setiap warga negara memiliki persamaan dan keadilan dalam segala bidang kehidupan.

j. HAM Berkewajiban Menghargai Hak Orang dan Pihak Lain

Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, bahwa “*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.*”

Selanjutnya dalam Pasal 28J UUD NRI 1945 dijelaskan:

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 28J terdapat dua aspek penting yang termuat di dalamnya, yaitu: *Pertama*, bahwa dalam melaksanakan haknya seseorang harus menghormati terhadap HAM orang lain. *Kedua*, bahwa dalam menjalankan haknya seseorang tunduk pada pembatasan yang ditetapkan undang-undang.

Apakah sebenarnya yang dimaksud dengan pembatasan hak seseorang sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 28J UUD NRI 1945 tersebut? Apakah hal ini juga berlaku terhadap hak-hak yang masuk dalam kategori *non-derogable rights*, seperti hak untuk hidup yang dinyatakan dalam Pasal 28I ayat (1)?

● Penafsiran atas Pasal 28J

Pada dasarnya terdapat dua pandangan berkaitan dengan penafsiran atas Pasal 28J UUD NRI 1945. *Pertama*, bahwa ketentuan HAM dalam UUD dikunci oleh Pasal 28J, artinya bahwa ketentuan HAM dalam UUD 1945 tunduk pada ketentuan Pasal 28J. *Kedua*, pembatasan HAM tidak mencakup Pasal 28I karena bersumber dari konvensi yang mengatur *non-derogable rights*.

Berkaitan dengan tafsir Pasal 28J, **Lukman Hakim Saifuddin** yang berindak sebagai saksi pada sidang permohonan uji materi UU Narkotika mengenai hukuman mati menyampaikan kronologis lahirnya Pasal 28J tersebut. Menurut **Lukman Hakim Saifuddin**:

“... bahwa dimasukkannya 10 Pasal baru yang mengatur tentang HAM dalam amendemen kedua UUD 1945, diawali terbitnya TAP MPR Nomor 17/MPR/1998 pada awal Reformasi. TAP MPR yang terdiri dari 7 pasal ini memuat dua hal yang mendasar. Kedua hal tersebut adalah pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap HAM dan berkaitan dengan piagam HAM itu sendiri. Dalam TAP tersebut dapat diketahui bahwa pandangan bangsa Indonesia tentang HAM adalah adanya penegasan kewajiban asasi manusia adalah bagian yang melekat bagi diri manusia di samping HAM itu sendiri, ujarinya. Yang dimaksud kewajiban asasi manusia adalah kewajiban untuk menghormati HAM orang lain.

Selanjutnya, **Lukman Hakim Saifuddin** menambahkan:

Berangkat dari lahirnya TAP ini, diterbitkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Dalam UU ini dinyatakan beberapa hal yang substansinya senapas dengan TAP Nomor 17 tersebut Jadi, lahirnya pasal-pasal dalam bab tentang HAM dalam UUD dilatarbelakangi lahirnya TAP No. 17/MPR/1998 dan UU HAM. Meski demikian pelaksanaan HAM dalam UUD tidak boleh terpisah dengan ketentuan pembatasan HAM yang terdapat dalam Pasal 28J.

Sementara **Patrisia Akbar** berpendapat pasal-pasal mengenai HAM dalam UUD telah “dikunci” oleh Pasal 28J tersebut. Maksudnya, ketentuan-ketentuan soal HAM dari Pasal 28A sampai 28I telah dibatasi oleh Pasal 28J.

Pembatasan dalam Pasal 28J ini sesungguhnya sejalan dengan semangat yang mendasari TAP No. 17/MPR/1998 dan UU HAM, bahwa HAM yang dianut Indonesia selama ini adalah HAM yang bukan sebebas-bebasnya. Meski demikian menurut **Lukman Hakim** HAM yang dimungkinkan untuk dibatasi sejauh pembatasannya ditetapkan dengan UU. Pasal 28J sengaja ditempatkan di akhir bab yang mengatur tentang HAM dalam UUD, karena Pasal 28J merupakan kewajiban asasi manusia.

Laica Marzuki pada saat menjabat sebagai Hakim Konstitusi mempertanyakan apakah bisa dibenarkan suatu hak konstitusional dapat dikesampingkan oleh UU. Pembatasan dilakukan dengan UU, sedangkan yang dibatasi adalah *constitutional rights*, sebagaimana Pasal 28I.

Menanggapi pertanyaan tersebut **Patrisia Akbar** mengatakan, bahwa ketentuan Pasal 28J yang menyebutkan pembatasan harus dengan UU, bukan suatu upaya membuat UU mengesampingkan UUD. Ketentuan Pasal 28J tersebut merupakan sebuah perintah kepada UU mengesampingkan UUD. Jadi yang mengesampingkan adalah UUD itu sendiri.

Sementara itu **Alexander Lay** menyatakan, bahwa pembatasan terhadap hak seseorang perlu diadakan. Tetapi, pembatasan yang ditentukan dalam Pasal 28J tersebut tidak untuk membatasi Pasal 28I. Pasal 28J hanya membatasi Pasal 28A sampai Pasal 28H.

Selanjutnya menurut **Alexander Lay**:

Pasal 28J adalah kunci upaya untuk menafsirkan secara sistematis. Penafsiran sistematis sendiri terdapat dua versi, ungkapanya. Pertama, bahwa Pasal 28J membatasi semua Pasal dalam bab mengenai HAM (Bab XA) dalam UUD, termasuk dalam Pasal 28I ... Adapun versi yang kedua, bahwa Bab XA UUD (di luar Pasal 28I) tersebut mengatur HAM secara umum. Pasal 28J ayat (2) membatasi secara umum, tetapi ada norma khusus yang tidak bisa dibatasi, yaitu Pasal 28I. Pasal 28I tersebut mencantumkan 7 hak secara khusus, tetapi menjadi janggal bila dibatasi dengan ketentuan yang umum.

Alexander Lay juga mengungkapkan, bahwa tujuh hak yang terdapat dalam Pasal 28I ayat (1) hampir sama dengan *non derogable-rights* (hak yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun) yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) ICCPR, be-

danya ICCPR mengatur delapan macam hak. Jadi kita dapat mengatakan, bahwa sebenarnya Pasal 28I ayat (1) bersumber dari Pasal 2 ayat (2) ICCPR yang mengatur *non-derogable rights*.

● Hukuman Mati Senapas dengan Semangat Perlindungan HAM

Benarkah UUD NRI 1945 “mengharamkan” hukuman mati? Ataukah, pendapat tersebut sekadar dilontarkan tanpa pemahaman yang memadai terhadap konstitusi itu sendiri? Satu hal yang pasti, konstitusi tidak pernah mengkhususkan perlindungan HAM bagi terpidana mati, melainkan bagi masyarakat secara keseluruhan.

Pakar ilmu perundang-undangan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, **Maria Farida**, berpendapat bahwa penerapan hukuman mati sama sekali tidak bertentangan dengan UUD 1945. Ia juga menegaskan, bahwa tidak ada satu pun ketentuan dalam UUD 1945 hasil amendemen yang meniadakan hukuman mati.

Selanjutnya **Maria Farida** berpendapat:

“Kalau seseorang sudah membunuh seseorang, dia sudah mengedarkan narkoba, dan itu berakibat yang lebih banyak kepada orang lain, apakah dia layak di dalam negara yang sesuai dengan Pancasila? Jadi, batasan itu tetap, walaupun di sini hak untuk tidak disiksa dan sebagainya. Tapi, hak ini bisa dibatasi kalau itu (diatur) dalam undang-undang.”

Maria Farida juga menilai, bahwa sebagian kalangan yang menyatakan menolak hukuman mati telah mengutip dan menafsirkan Pasal 28I UUD 1945 secara terpenggal-penggal. Dalam mengutip Pasal 28I UUD 1945, kelompok tersebut hanya berkuat pada ayat (1). Padahal, ayat tersebut masih terkait erat dengan ayat selanjutnya yakni ayat (5). Hal demikian dikenal sebagai penafsiran sistematis terhadap UU.

Apa yang dikemukakan oleh **Maria Farida** cukuplah beralasan, misalnya Pasal 28I ayat (1), hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, kemerdekaan pikiran dan hati nurani, bergama, hak untuk tidak diperbudak, hak-hak ini tidak dapat dikurangi dengan alasan apa pun. Tapi, kemudian dalam Pasal 28I ayat (5) dinyatakan, untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi ketentuan Pasal 28I ayat (1) tersebut juga harus menghormati dan tidak melanggar dari apa yang ditentukan dalam Pasal 28I ayat (5).

Selain itu, Pasal 28I juga selaras dengan ketentuan dalam Pasal 28J UUD NRI 1945. Dalam Pasal 28J disebutkan, bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di sini berarti haknya itu bukan haknya orang yang dihukum mati saja, tapi haknya orang lain yang juga takut hal itu akan terjadi kembali.

● Melindungi Masyarakat

Hal terpenting yang harus juga dipahami menurut **Maria Farida**, bahwa penjatuan hukuman mati atas diri seseorang terjadi karena dalam menjalankan hak

asasinya orang yang bersangkutan telah melanggar hak asasi orang lain di lingkungannya. Dengan demikian, penerapan hukuman mati bertujuan untuk melindungi masyarakat yang takut tindak pidana tertentu terulang kembali baik oleh pelaku yang sama maupun orang lain.

Kita tentu sering mendengar di masyarakat, bahwa para pelaku pembunuhan ataupun pengedar narkoba yang telah menjalani hukuman atau para residivis seringkali mengulangi perbuatannya begitu kembali ke masyarakat. Tentu saja, tanpa menafikan sebagian residivis yang kemudian berperilaku baik selepas dari penjara.

Menurut **Maria Farida**, masalah sangat penting yang harus diperhatikan pemerintah terkait dengan hukuman mati adalah memberikan kepastian kepada para terpidana mati mengenai pelaksanaan eksekusi. Oleh sebab itu, seharusnya para terpidana mati tidak dibiarkan terlalu lama menunggu turunnya keputusan presiden tentang diterima atau ditolaknya permohonan grasi yang mereka ajukan.

Jadi, proses harus beralan cepat. Begitu ada putusan, maka grasinya itu segera ditetapkan ditolak atau diterima. Eksekusinya cepat. Kalau tidak di situ menimbulkan keraguan seseorang dan juga menimbulkan suatu perasaan yang tidak enak bagi terpidana sendiri. Dalam hal ini **Maria Farida**, membandingkan dengan proses untuk hal serupa di Jerman yang hanya memakan waktu paling lama enam tahun.

Berdasarkan paparan tersebut, jelaslah bahwa Pasal 28J adalah kunci dari semua Pasal berkaitan dengan HAM. Artinya, kebebasan dalam menjalankan hak seseorang yang dimaksud adalah kebebasan yang harus tunduk pada ketentuan perundang-undangan. Karena dengan demikian akan tercipta ketenteraman dan keamanan dalam hidup berbangsa dan bernegara.

E. PENEGAKKAN HAM DI INDONESIA

1. Pelanggaran HAM

Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM 1999), menyebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan Pelanggaran HAM adalah:

"Setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku."

Berdasarkan pengertian pelanggaran HAM dalam Pasal 1 butir 6 UU HAM 1999 tersebut, maka untuk dapat dikatakan telah terjadi pelanggaran HAM apabila memenuhi unsur-unsur berikut:

1. Adanya unsur perbuatan yang dilakukan oleh perseorangan atau kelompok ter-

- masuk aparat negara;
2. Perbuatan tersebut dilakukan baik dengan cara disengaja maupun tidak disengaja ataupun karena kelalaian yang secara melawan hukum;
 3. Perbuatan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi, menghalangi, membatasi, dan/atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh UU HAM 1999;
 4. Korban pelanggaran HAM, baik perseorangan maupun kelompok orang tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Pengertian pelanggaran HAM berat terdapat dalam penjelasan Pasal 104 ayat (1) UU HAM 1999, yang pada dasarnya menyatakan:

"Pelanggaran HAM berat adalah pembunuhan massal (*genocide*), pembunuhan sewenang-wenang atau di luar putusan pengadilan (*arbitrary/extra judicial killing*), penyiksaan, penghilangan orang secara paksa, perbudakan, deskriminasi yang dilakukan secara sistematis (*systematic discrimination*).

Suatu perbuatan dikualifikasikan sebagai pelanggaran HAM berat, setidaknya harus mengandung adanya perbuatan yang melanggar (*act of commission*), ada unsur kesengajaan dan sikap membiarkan suatu perbuatan yang mestinya harus dicegah (*act of omission*), secara sistematis, menimbulkan akibat yang meluas dan rasa takut luar biasa, dan serangan ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil. Menurut **Muladi** pelanggaran HAM berat merupakan tindak pidana sebagaimana tindak pidana lain yang bersifat melawan hukum (*unlawful*) dan sama sekali tidak ada alasan pembenarnya.

Pelanggaran HAM dalam bentuk *genocide* di dunia hampir terjadi dalam setiap sejarah manusia itu sendiri, baik dalam bentuk penindasan bahkan sampai pemusnahan etnis. Sejarah mencatat tragedi-tragedi tersebut di antaranya adalah penindasan ras suku kulit merah Indian di Amerika oleh kulit putih asal Eropa, perbudakan suku kulit hitam *Aborigin* oleh kulit putih di Australia, suku Maori di New Zealand, politik apartheid di Afrika Selatan, bangsa Yahudi oleh Hitler di masa Nazi Jerman, bangsa Palestina oleh Israel, dan masih banyak lagi yang lainnya.

Berikut dipaparkan beberapa kasus pelanggaran berat yang terjadi di dunia yang berbentuk rasis, diskriminasi dan *genocide*.

● Diskriminasi Terhadap Bangsa Indian di Benua Amerika

Suku Indian adalah pemukim pertama Amerika Utara datang dari Asia lebih dari 20.000 tahun lalu. Karena mengikuti hewan buruan, mereka mengembara melewati Selat Bering (dahulu tanah genting, kini pemisah titik paling timur Benua Asia dan titik paling barat Benua Amerika). Lambat laun mereka menetap dan berkembang menjadi berbagai suku. Berabad-abad mereka membangun masyarakat teratur. Pada abad ke-16, orang Eropa tiba di Amerika Utara untuk pertama kali. Karena

mengira tiba di India (Asia), mereka secara keliru menyebut penduduk asli itu orang “Indian”. Orang Eropa menginginkan tanah. Karena itu keberadaan penduduk asli terancam. Kaum Indian lalu bertempur melawan para pemukim baru. Pada abad ke-19, suku Indian melawan pemerintah Amerika Serikat yang berusaha mengusir mereka. Lewat perjuangan sengit, kaum Indian dipindahkan ke reservat, daerah khusus buat mereka. Hingga kini banyak orang Indian masih hidup di sana.¹²² Sejak saat itulah terjadi penindasan atas orang-orang asli Amerika oleh bangsa Eropa hingga saat ini, dengan perlakuan tidak adil. Mereka ibarat budak di negerinya sendiri.

Kedatangan bangsa kulit putih ke Benua Amerika tersebut telah menimbulkan sebuah masalah terhadap bangsa asli Benua Amerika, Bangsa Indian. Perebutan tanah oleh para pendatang menimbulkan peperangan dengan bangsa Indian di berbagai pelosok Benua Amerika. Pada tahun 1830 lahir *Indian Removal Act*, peraturan yang memungkinkan pengusiran terhadap bangsa Indian demi kepentingan para pendatang yang didominasi oleh kulit putih. Akibatnya, lebih dari 70.000 orang Indian diusir dari tanahnya sehingga mengakibatkan ribuan orang meninggal.¹²³

Pada pertengahan abad XIX, peperangan antara bangsa Indian dengan tentara kavaleri terus terjadi. Kaum pendatang terus berusaha mempersempit lahan yang dimiliki oleh Indian. Hal ini dikarenakan banyaknya penemuan tambang-tambang emas di wilayah barat, terutama California. Keberpihakan pemerintah kepada kaum kulit putih tergambar dari dikeluarkannya *Dawes Act* pada tahun 1887. Peraturan tersebut mempersempit lahan yang dimiliki oleh bangsa Indian dengan cara menja-tah tanah per kepala keluarga.

Perjuangan untuk memperbaiki kehidupan bangsa Indian memang sangat panjang. Bangsa Indian akhirnya mendapatkan status kewarganegaraan Amerika pada tahun 1934 dengan disahkannya *Reorganization Act*. Peraturan ini juga menghen-tikan semua bentuk pengusiran terhadap bangsa Indian. Walau demikian, bangsa indian tetap diberi tempat yang diberi nama *reservation area* yang berfungsi seperti *ghetto* (penampungan) bagi kaum Indian.

Sesuai putusan Kongres AS, suku Indian yang tinggal di pemukiman ini menda-pat hak untuk mengatur wilayah mereka sendiri (*sovereign nation*), termasuk urusan sekolah, pemerintahan lokal, polisi, bisnis kasino, dan hukum adat. Tempat-tempat wisata juga menjadi urusan pemerintahan mereka, seperti Black Mesa Golf Course dan Big Rock Casino. Di Amerika, pemukiman terbesar suku Indian dengan otonomi penuh adalah Navajo Nation yang terletak di wilayah yang disebut Four Corners Area, meliputi wilayah New Mexico, Arizona, dan Utah. Walaupun suku Indian kehilangan tanah mereka akibat kolonisasi oleh bangsa Spanyol, Meksiko, dan bangsa-bangsa Eropa lainnya, tanah pemukiman mereka masih tetap terjaga seperti di masa lalu.

Meski demikian, sampai saat ini suku Indian yang *notabene* merupakan suku pribumi di Amerika masih kerap mendapatkan perlakuan rasialis dan dianggap

¹²² https://id.wikipedia.org/wiki/Suku_Indian, diakses 1 Januari 2017.

¹²³ <http://myjurnalview.blogspot.co.id/2011/01/penduduk-asli-amerika.html>, diakses 1 Januari 2017.

warga negara “kelas dua” dari negara yang mengaku sebagai penjunjung tinggi nilai HAM, kesetaraan hak dan demokrasi.¹²⁴ Suku Indian ditindas, tanah yang menjadi hak mereka selama ribuan tahun dirampas, dieksploitasi dan dirusak, banyak dari kaum Indian yang dibantai tanpa alasan jelas, terkadang hanya karena mereka dianggap “mengganggu pemandangan” para kaum kulit putih yang mengklaim dirinya “beradab”.¹²⁵

● Pembantaian Suku Aborigin di Australia dan Suku Maori di New Zealand

Orang-orang asli Australia dikenali sebagai orang Aborigin, sedangkan Maori adalah suku asli New Zealand (Selandia Baru). Mereka yang telah tinggal di benua tersebut selama beratus-ratus tahun telah mengalami penghapusan paling besar di dalam sejarah karena kedatangan orang-orang dari Eropa di negara tersebut. Orang-orang Eropa ini melakukan pembantaian terhadap orang Aborigin maupun Maori, sejak pertama kali mereka menginjakkan kakinya di tanah asli milik leluhur suku Aborigin itu. Selain karena mengikuti ajaran Tuhannya, kebudayaan orang Eropa terhadap orang Aborigin di Australia juga karena mereka orang-orang Eropa pembunuh itu berpedoman pada Teori Evolusi (Darwinisme), ciptaan seorang yang bernama Charles Darwin. Pandangan ideologi Darwinisme tentang orang-orang Aborigin telah membentuk teori liar yang telah menyiksa mereka.¹²⁶

Bangsa pribumi Australia, Aborigin ini telah dilihat sebagai satu spesies manusia yang tidak membangun oleh para pendukung teori evolusi dan telah dibunuh beramai-ramai. Pada tahun 1890 Wakil Presiden Royal Society di Tasmania, **James Barnard**, telah menulis: “proses pemusnahan ini adalah satu prinsip evolusi dan “yang kuatlah, yang terus hidup” yang telah diterima umum”. Oleh karena itu, tidak perlu untuk beranggapan bahwa “telah berlaku kecualian yang buruk” di dalam pembunuhan dan pencabulan terhadap orang-orang Aborigin Australia.¹²⁷

Kebijakan-kebijakan yang ditujukan kepada orang-orang Aborigin ini tidak hanya terhenti dengan pembunuhan beramai-ramai. Banyak di antara mereka yang dijadikan sebagai hewan-hewan eksperimen. Institut Smithsonian di Washington, D.C. telah menyimpan 15.000 jasad orang bangsa ini yang masih utuh. 10.000 orang Aborigin Australia telah diantar dengan kapal laut ke Museum British dengan tujuan untuk memastikan apakah mereka benar-benar adalah “mata rantai yang hilang” (*missing link*) di dalam perubahan dari monyet kepada manusia, sesuai teori Darwin.¹²⁸ Museum-museum ini tidak hanya berminat dengan tulang-tulang mereka, tetapi dalam masa yang sama mereka juga menyimpan otak kepunyaan orang-orang Aborigin ini dan menjualnya dengan harga yang tinggi. Terdapat juga bukti yang me-

¹²⁴ <https://cukuptauaja.wordpress.com/2016/06/17/geronimo-the-last-american-warrior/>, diakses 1 Januari 2017.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ <http://wartasejarah.blogspot.co.id/2014/12/pembantaian-terhadap-orang-aborigin.html>.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

nunjukkan bahwa orang-orang Aborigin ini juga dibunuh untuk digunakan sebagai spesimen. Fakta di bawah membuktikan keganasan ini.¹²⁹

Layanan tidak berperikemanusiaan ini, pembunuhan beramai-ramai, keganasan, kebuasan, dan pemusnahan yang dilakukan telah dijustifikasikan oleh Al-Kitab, juga berpegang pada tesis Darwin tentang “pilihan langsung”, “perjuangan untuk terus hidup”, dan “yang kuatlah, yang terus hidup”. Segala penyiksaan yang dialami oleh orang-orang asli Australia ini hanyalah sebagian kecil daripada malapetaka yang dibawakan oleh Inggris dan Darwinisme kepada dunia. Yang pasti, Inggris telah melakukan pembunuhan dan penekanan terhadap ribuan penduduk asli Benua Australia, suku Aborigin dan suku Maori (*New Zealand*).¹³⁰

Diskriminasi terhadap penduduk asli yang jumlahnya sudah menyusut jauh tersebut masih terus berlangsung sampai saat ini. Ironis memang, “si empunya rumah” (penduduk asli) justru menjadi tamu di negerinya sendiri, dan kaum pendatang yang bengis-bengis itu justru telah menjadi “si tuan rumah”.¹³¹

Akibat dari pembantaian bangsa asli Australia tersebut, beberapa tahun kemudian, bangsa Aborigin tersisa hanya beberapa orang saja lagi di jalan Sydney, hidup sebagai manusia yang hina di tanah airnya sendiri dan tidak memiliki lagi masa depan. Kenangan ini dilukiskan Darwin sbb: “Di mana saja orang Eropa telah menyakiti hati sepanjang masa, membunuh. Memburu orang Aborigin menjadi kebanggaan sebelum mati. Kita bisa menyaksikan dengan jelas merata tempat di Amerika, Polynisia, Cape dan Australia, ternyata sama hasilnya...”¹³²

Bagaimana dengan di Indonesia? Pelanggaran HAM di Indonesia dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Pada tahun 1997 saja berdasarkan hasil seminar dan dialog nasional menunjukkan data-data pelanggaran HAM yang cukup serius. Data divisi penelitian dan HAM CIDES mencatat terdapat pelanggaran aparat keamanan sebanyak 2 kasus, birokrasi 5 kasus, dan anggota masyarakat 24 kasus. Adapun Data PHBI mencatat pelanggaran hak sipil dan politik oleh aparat keamanan, jaksa dan birokrasi sebanyak 345 kali, pelanggaran hak buruh 1.092 kasus, dan pelanggaran hak konsumen 1.488 kasus.¹³³

Adapun beberapa pelanggaran HAM yang diidentifikasi sebagai bentuk pelanggaran HAM berat di Indonesia, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Peristiwa Tanjung Priok Tahun 1984

Peristiwa Tanjung Priok berawal dari ditahannya empat orang, yaitu Achmad Sahi, Sofwan Sulaeman, Syarifuddin Rambe dan M. Nur yang diduga terlibat pemba-

¹²⁹ J., Siboro, 1989, *Sejarah Australia*, Bandung: Penerbit Tarsito.

¹³⁰ <http://wartasejarah.blogspot.co.id/2014/12/pembantaian-terhadap-orang-aborigin.html>, dikases 1 Januari 2017.

¹³¹ <http://Galang-Patria.blogspot.com/2011/06/Sejarah-AustraliaSelatan.Html>, diakses 1 Januari 2017.

¹³² Santoso dan Anik Andayani, tth., *Sejarah Australia dan Oceania*, Surabaya: Unipress IKIP Surabaya.

¹³³ Marcus Lukman, 1998, “Hak Asasi Manusia dan Birokrasi Tantangan Menuju Negara Hukum Kesejahteraan”, artikel dalam *Perspektif Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1 Edisi Januari Tahun 1998, h. 2.

karan sepeda motor salah seorang Babinsa dari Koramil Koja. Mereka ditangkap oleh aparat Polres Jakarta Utara yang kemudian ditahan di Kodim Jakarta Utara. Pada tanggal 12 September 1984, diadakan *tabligh akbar* di Jalan Sindang oleh Amir Biki, salah seorang tokoh masyarakat setempat. Dalam ceramahnya, Amir Biki menuntut aparat keamanan untuk membebaskan empat orang jamaah Mushala As Sa'adah yang ditahan. Setelah mengetahui keempat orang tersebut juga belum dibebaskan aparat keamanan, maka selanjutnya pada pukul 23.00 WIB Amir Biki mengerahkan massa ke kantor Kodim Jakarta Utara dan Polsek Koja. Massa yang bergerak ke arah Kodim, di depan Polres Metro Jakarta Utara, dihadang oleh satu regu Arhanud di bawah komando Pasi II Ops. Kodim Jakarta Utara, hingga terjadi peristiwa penembakan yang menyebabkan terjadinya korban jiwa.

Peristiwa yang selanjutnya terkenal sebagai peristiwa Tanjung Priok tersebut telah menimbulkan kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai salah satu bentuk pelanggaran HAM berat sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan KPP HAM Tanjung Priok terhadap petugas RSPAD Gatot Subroto didapatkan keterangan sebagai berikut:

- a. Jumlah korban luka dalam peristiwa Tanjung Priok yang dirawat sebanyak 36 orang, sedangkan jumlah korban luka yang diberi pengobatan tetapi tidak dirawat sebanyak 19 orang.
- b. Adapun jumlah korban yang meninggal dunia berjumlah 23 orang, dengan rincian 9 orang dapat dikenali identitasnya dan 14 orang lainnya tidak diketahui identitasnya yang dapat dikategorikan sebagai orang hilang.

2. Peristiwa Daerah Operasi Militer di Aceh

Sejak diberlakukan Daerah Operasi Militer (DOM) tahun 1989 s/d tahun 1998 di Provinsi Daerah Istimewa Aceh (sekarang Nanggroe Aceh Darussalam, NAD) setidaknya telah terjadi 7.727 kasus pelanggaran HAM berat kategori kejahatan terhadap kemanusiaan. Penerapan status DOM di Aceh tersebut merupakan puncak dari tindakan yang bersifat represif dari Pemerintah Republik Indonesia untuk melaksanakan dan menjaga kepentingannya di Aceh. Pada saat itu pemerintah mengampanyekan pentingnya memberantas Gerakan Pengacau Keamanan (GPK) untuk menjaga keamanan masyarakat, yang di sisi lain melakukan legitimasi tindakan-tindakan represif yang bertujuan menjaga kepentingan-kepentingan bisnis pemerintah pusat. Berbagai operasi militer yang dilakukan TNI dan Polri dengan dalih menumpas GPK Aceh (GAM) merupakan *shock therapy* untuk mematikan keberanian rakyat Aceh melakukan koreksi, kritik atau upaya-upaya lain. Dampak operasi militer tersebut membuat masyarakat didera ketakutan, tanpa alasan yang jelas mereka diculik, dipukuli, disiksa bahkan dibunuh. Fenomena semacam inilah yang merupakan awal dari bencana terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai salah satu pelanggaran HAM berat di Aceh.

3. Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan II

Perjuangan Orde Reformasi dimulai dengan adanya krisis ekonomi yang melanda negara Indonesia pada tahun 1997. Gerakan reformasi yang dipelopori oleh para mahasiswa terhadap ketidakadilan yang dilakukan oleh rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden H.M. Soeharto yang berkuasa selama kurun waktu 32 tahun secara otoriter. Pergantian pemerintahan dari rezim Orde Baru ke Orde Reformasi memberikan harapan bahwa demokratisasi telah dimulai. Namun patut disayangkan, usaha mengatasi krisis yang bersifat multidimensional tersebut belum mampu menunjukkan hasil yang cukup signifikan. Berbagai peristiwa seperti tragedi Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II merupakan resultan dari berbagai faktor dan keadaan yang kurang kondusif dan hilangnya kepercayaan terhadap pemerintah. Peristiwa-peristiwa tersebut telah melibatkan bentrokan fisik antara mahasiswa dan masyarakat dengan TNI maupun Polri, yang mana dari ketiga peristiwa itu telah menimbulkan kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai salah satu bentuk pelanggaran HAM berat.

4. Peristiwa di Timor-Timur (Timtim)

Setelah Pemerintah RI mengeluarkan dua opsi tanggal 27 Januari 1999 menyangkut masa depan Timor-Timur (Timtim) untuk menerima atau menolak otonomi khusus, pada tanggal 5 Mei 1999 di New York ditandatangani perjanjian antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Portugal di bawah payung PBB. Perjanjian yang bersifat bilateral tersebut pada prinsipnya mengatur tentang penyelenggaraan jajak pendapat dan pengaturan tentang pemeliharaan perdamaian dan keamanan di Timtim.

Sejak opsi diberikan dan setelah diumumkannya hasil jajak pendapat, berkembang berbagai bentuk tindak kekerasan berupa kejahatan terhadap kemanusiaan. Komnas HAM tanggal 8 September 1999 menyebutkan bahwa perkembangan kehidupan masyarakat di Timtim pada waktu itu telah mencapai kondisi anarki dan tindakan-tindakan brutalisme dilakukan secara luas, baik oleh perseorangan maupun kelompok dengan kesaksian langsung dan pembiaran oleh unsur-unsur aparat keamanan.

Terkait hal tersebut, Komisi HAM PBB di Geneva tanggal 23-27 September 1999 menyelenggarakan *special session* mengenai situasi di Timtim. Hal tersebut menunjukkan betapa seriusnya penilaian dunia internasional terhadap masalah pelanggaran HAM berat kategori kejahatan terhadap kemanusiaan di Timtim.

Special session menghasilkan Resolusi No. 1999/S-1/1, di samping menuntut pemerintah Indonesia mengadili pelaku, juga meminta Sekjen PBB untuk membentuk komisi penyelidik internasional atas kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai salah satu bentuk pelanggaran HAM berat. Pemerintah Indonesia via Komnas HAM kemudian membentuk KPP HAM152 Timtim pada tanggal 22 September 1999 dengan SK No. 770/TUA/IX/99, yang kemudian disempurnakan lagi dengan SK No. 797/

TUA/X/99 tanggal 22 Oktober 1999, dengan mengingat pada UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM, serta memper-timbangkan bahwa situasi HAM di Timtim pasca jajak pendapat semakin memburuk.

2. Hak-hak Korban

Ketentuan tentang hak-hak korban diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000 tentang Hak-hak korban:

BAB VI PERLINDUNGAN KORBAN DAN SAKSI

Pasal 34

- (1) Setiap korban dan saksi dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat berhak atas perlindungan fisik dan mental dan ancaman, gangguan, teror, dan kekerasan dan pihak mana pun.
- (2) Perlindungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum dan aparat keamanan secara cuma-cuma.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara perlindungan terhadap korban dan saksi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Berkaitan dengan perlindungan terhadap korban, maka setiap korban berhak memperoleh bantuan hukum. Bantuan hukum tersebut menjadi kewajiban setiap be-perkara, dalam masalah HAM tentang Peranan bantuan hukum itu sangat penting sebagaimana perkara lainnya, diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

BAGIAN KEEMPAT HAK MEMPEROLEH KEADILAN

Pasal 17

Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, dalam perkara pidana, perdata, maupun adminis-trasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

Pasal 18

1. Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dan dituntut karena disangka melakukan se-suatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perun-dang-undangan.
2. Setiap orang tidak boleh dituntut untuk dihukum atau dijatuhi pidana, kecuali berda-sarkan suatu peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum tindak pidana itu dilakukannya.
3. Setiap ada perubahan dalam peraturan perundang-undangan, maka berlaku ketentu-an yang paling menguntungkan bagi tersangka.

4. Setiap orang yang diperiksa berhak mendapatkan bantuan hukum sejak saat penyidikan sampai adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
5. Setiap orang tidak dapat dituntut untuk kedua kalinya dalam perkara yang sama atas suatu perbuatan yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 19

1. Tiada suatu pelanggaran atau kejahatan apa pun diancam dengan hukuman berupa perampasan seluruh harta kekayaan milik yang bersalah.
2. Tidak seorang pun atas putusan pengadilan boleh dipidana penjara atau kurungan berdasarkan atas alasan ketidakmampuan untuk memenuhi suatu kewajiban dalam perjanjian utang piutang.

Pasal 34

Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang.

Pasal 35

Setiap orang berhak hidup di dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan yang damai, aman, dan tenteram, yang menghormati, melindungi, dan melaksanakan sepenuhnya hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

2. Penegakan HAM di Indonesia

Salah satu ciri yang sekaligus menjadi identitas negara hukum adalah adanya penghormatan terhadap HAM. HAM mesti dijunjung tinggi oleh siapa pun tanpa kecuali. Menurut **Ramdhon Naning**, terdapat tiga syarat utama yang menjadi ciri khas dari negara hukum. *Pertama*, adanya pengakuan dan perlindungan HAM yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan. *Kedua*, adanya peradilan yang bebas dari pengaruh suatu kekuasaan atau kekuatan yang tidak memihak. *Ketiga*, adanya legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.¹³⁴

Kegiatan-kegiatan pokok penegakan hukum dan HAM meliputi hal-hal berikut:

- 1) Pelaksanaan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) dari 2004-2009 sebagai gerakan nasional;
- 2) Peningkatan efektivitas dan penguatan lembaga/institusi hukum yang fungsi dan tugasnya menegakkan hak asasi manusia;
- 3) Peningkatan upaya penghormatan persamaan terhadap setiap warga negara;
- 4) Peningkatan koordinasi dan kerja sama yang menjamin efektivitas penegakan hukum dan HAM;
- 5) Pengembangan sistem manajemen kelembagaan hukum yang transparan;

¹³⁴ **Ninuk Triyanti**, 1998, "Globalisasi dan Transformasi Trends Internasional tentang Hak Asasi Manusia ke Dalam Sistem Hukum Nasional", artikel dalam *Perpektif Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1 Edisi Januari Tahun 1998, h. 14-15.

- 6) Peninjauan serta penyempurnaan berbagai konsep dasar dalam rangka mewujudkan proses hukum yang lebih sederhana, cepat, dan tepat serta dengan biaya yang terjangkau oleh semua lapisan masyarakat.

Strategi penegakkan HAM pada dasarnya dilakukan melalui dua tahap; *Pertama*, tahap status penentuan (*prescriptive status*) yaitu penentuan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk instrumen normatif HAM, baik berupa konstitusi maupun aturan perundang-undangan di bawahnya. *Kedua*, tahap pengaturan penataan secara konsisten (*rule consistent behaviour*). Pada tahap ini dilakukan koordinasi dan konsolidasi secara intens antara para penegak hukum.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa Deklarasi Universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*, 1948) merupakan langkah awal meletakkan landasan ke arah penyusunan standar instrumen HAM yang akan menjadi perjanjian internasional bagi setiap negara. Pada tahun 1966 Sidang Umum Majelis PBB telah mengadopsi tiga instrument internasional HAM yaitu, *The International Convenan on Economic, Social and Cultural Rights*, *The International Convenan on Civil And Cultural Rights*; and *The Optional Protocol to The Convenan on Civil and Political Rights*. Sampai saat ini Indonesia belum meratifikasi ketiga instrumen internasional HAM tersebut sekalipun prinsip-prinsip umum dalam kedua konvenan tersebut sudah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Implementasi substansi dari kedua konvenan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional seperti, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Selain dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 sebagai *Umbrella Act*, substansi ICCR juga sudah diakomodasi antara lain di dalam Undang-Undang Nomor 40 tentang Pers, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Adapun ICESR sebagai sudah diakomodasi ke dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, serta Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.

Dalam kaitan ini dapat dikemukakan bahwa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2000 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Peradilan HAM, dan kini dengan amendemen memasukkan HAM dalam Bab tersendiri di dalam UUD 1945, hukum nasional Indonesia mengenai HAM sudah memasuki babak baru dalam abad ke-21 ini, yaitu menuju babak peradaban tertinggi dalam kehidupan umat manusia. Hal ini menunjukkan bahwa sejak saat ini, pemerintah dan bangsa Indonesia sudah mengakui dan menghormati serta menjunjung tinggi HAM dan pelaksanaannya dalam konteks kehidupan politik dan penegakan hukum di Indonesia.¹³⁵

¹³⁵ Romli Atmasasmita, 2004, "Pengaruh Perkembangan Konvensi Internasional tentang HAM dalam Perubahan UUD 1945," *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amendemen UUD

Memang harus diakui, bahwa dalam hal perlindungan hak asasi manusia (HAM), amendemen UUD 1945 memberikan jaminan yang jauh lebih komprehensif dibandingkan dengan aturan sebelum amendemen. Menurut Lindsey,¹³⁶ perlindungan HAM pasca-amendemen impresif dan jauh lebih lengkap dibandingkan banyak negara berkembang. Meski dalam konsep Ross Clarke,¹³⁷ polemik tentang asas non-retroaktif dalam Pasal 28(I) menyebabkan beberapa kalangan masih mengkritik aturan HAM tersebut.

Dengan demikian, secara umum hasil amendemen UUD 1945 lebih memberikan dasar konstitusi bagi lahir dan tumbuhnya negara hukum Indonesia dan perlindungan HAM dalam kelangsungan sistem ketatanegaraan ke depan.



1945, Surabaya 9-10 Juni 2004, h. 10.

¹³⁶ Denny Indrayana dalam Denny Indrayana, "*Op. cit.*", h. 105.

¹³⁷ *Ibid.*



Bab 17

AGAMA DAN KEHIDUPAN BERAGAMA

A. PENGANTAR

Ketentuan mengenai pengaturan agama dan kehidupan beragama dalam UUD NRI 1945 tetap tidak mengalami perubahan sebagaimana rumusan asli sejak disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh para pendiri bangsa (*founding father*).

Rumusan tersebut dituangkan dalam Pasal 29 yang terdiri dari ayat (1) dan ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Ketentuan Pasal 29 UUD NRI 1945 tersebut, membuktikan bahwa Indonesia adalah negara yang beragama, bukan negara yang tidak beragama (*atheis*). Dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa negara Indonesia hanya memberikan jaminan kepada pemeluk agama untuk beribadah menurut agamanya masing-masing, namun tidak dijelaskan agama apa saja yang diakui di Indonesia.

Dalam rangka mengimplementasikan Pasal 29 UUD NRI 1945 tersebut telah diundangkan beberapa undang-undang yang mengatur tentang agama dan kehidupan beragama, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), sebelumnya pada tahun 1965 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama sebagaimana disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969.

Ketentuan dalam undang-undang tersebut pada dasarnya memberikan ruang kepada publik selaku warga negara untuk memeluk agama dan menganut kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan keyakinan mereka dan menjamin

kebebasan kepada warga negara untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianut tanpa adanya intervensi dan gangguan dari pihak mana pun juga.

1. Pola Hubungan Negara dan Agama

Berkaitan dengan bagaimana hubungan antara negara dan agama merupakan persoalan yang banyak menimbulkan perdebatan (*discourse*) yang terus berkelanjutan di kalangan para ahli. Hal ini disebabkan oleh perbedaan pandangan dalam menerjemahkan agama sebagai bagian dari negara atau negara merupakan bagian dari dogma agama. Pada hakikatnya, negara sendiri secara umum diartikan sebagai suatu persekutuan hidup bersama sebagai penjelmaan sifat kodrati manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu, sifat dasar kodrat manusia tersebut merupakan sifat dasar negara pula sehingga negara sebagai manifestasi kodrat manusia secara horizontal dalam hubungan manusia dengan manusia lain untuk mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, negara memiliki sebab akibat langsung dengan manusia karena manusia adalah pendiri negara itu sendiri.¹

a. Konsep Relasi Agama dan Negara dalam Pandangan Non-Islam

Menurut paham teokrasi, hubungan agama dan negara digambarkan sebagai dua hal yang tidak dapat dipisahkan. negara menyatu dengan agama, karena pemerintahan—menurut paham ini—dijalankan berdasarkan firman Tuhan, segala tata kehidupan dalam masyarakat, bangsa, dan negara dilakukan atas titah Tuhan. Dengan demikian, urusan kenegaraan atau politik, dalam paham teokrasi juga diyakini sebagai manifestasi firman Tuhan.

Dalam perkembangannya, paham teokrasi terbagi ke dalam dua bagian, yakni paham teokrasi langsung dan paham teokrasi tidak langsung. Menurut paham teokrasi langsung, pemerintahan diyakini sebagai otoritas Tuhan secara langsung pula. Adanya negara di dunia ini adalah atas kehendak Tuhan, dan oleh karena itu yang memerintah adalah Tuhan pula. Sementara menurut sistem pemerintahan teokrasi tidak langsung yang memerintah bukankah Tuhan sendiri, melainkan yang memerintah adalah raja atau kepala negara yang memiliki otoritas atas nama Tuhan. Kepala negara atau raja diyakini memerintah atas kehendak Tuhan.²

Dalam pemerintahan teokrasi tidak langsung, sistem dan norma-norma dalam negara dirumuskan berdasarkan firman-firman Tuhan. Dengan demikian, negara

¹ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2007, *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta; Prestasi Pustaka Publisher, h. 163.

² Kerajaan Belanda dapat dijadikan contoh untuk model ini. Dalam sejarah, raja di negara Belanda diyakini pengembian tugas suci yaitu kekuasaan yang merupakan amanat suci (*mission sacre*) dari Tuhan untuk memakmurkan rakyatnya. Politik seperti inilah yang diterapkan oleh pemerintah Belanda ketika menjajah Indonesia. Mereka meyakini bahwa raja mendapat amanat suci dari Tuhan untuk bertindak sebagai wali dari wilayah jajahannya. Dalam sejarah, politik Belanda seperti ini disebut politis etis (*etische politiek*).

menyatu dengan nama. Agama dan negara tidak dapat dipisahkan.

Berbeda dengan konsep teokrasi, paham sekuler memisahkan dan membedakan antara agama dan negara. Dalam negara sekuler, tidak ada hubungan antara sistem kenegaraan dan agama. Dalam paham ini, negara adalah urusan hubungan manusia dengan manusia lain, atau urusan dunia. Adapun agama adalah hubungan manusia dengan Tuhan. Dua hal ini, menurut paham sekuler, tidak dapat disatukan.

Dalam negara sekuler, sistem dan norma hukum positif dipisahkan dengan nilai dan norma agama. Norma hukum ditentukan atas kesepakatan manusia dan tidak berdasarkan agama atau firman-firman Tuhan, meskipun mungkin norma-norma tersebut bertentangan dengan norma-norma agama. Sekalipun paham ini memisahkan antara agama dan negara, akan tetapi pada lazimnya negara sekuler membebaskan warga negaranya untuk memeluk agama apa saja yang mereka yakini dan negara tidak intervensif dalam urusan negara.

Bagaimana sekarang dengan paham komunis? Paham komunisme memandang hakikat hubungan negara dan agama berdasarkan pada filosofi materialisme-dialektis dan materialisme-historis. Paham ini menimbulkan paham ateis. Paham yang dipelopori oleh Karl Marx ini, memandang agama sebagai candu masyarakat. Menurut mereka, manusia ditentukan oleh dirinya sendiri. Sementara agama, dalam paham ini, dianggap sebagai suatu kesadaran diri bagi manusia sebelum menemukan dirinya sendiri.³

Kehidupan manusia adalah dunia manusia itu sendiri yang kemudian menghasilkan masyarakat negara. Adapun agama dipandang sebagai realisasi fantastik makhluk manusia, dan agama merupakan keluhan makhluk tertindas. Oleh sebab itu, agama harus ditekan, bahkan dilarang. Nilai yang tertinggi dalam negara adalah materi, karena manusia sendiri pada hakikatnya adalah materi.

b. Konsep Relasi Agama dan Negara dalam Pandangan Islam

Dalam Islam, hubungan agama dengan negara menjadi perdebatan yang cukup panjang di antara para pakar Islam hingga kini. Bahkan, menurut **Azyumardi Azra**, perdebatan itu telah berlangsung sejak hampir satu abad, dan berlangsung hingga dewasa ini. Lebih lanjut **Azyumardi Azra** mengatakan, bahwa ketegangan perdebatan tentang hubungan agama dan negara ini diilhami oleh hubungan yang agak canggung antara Islam sebagai agama (*din*) dan negara (*dawlah*).⁴ Berbagai eksperimen dilakukan dalam menyelaraskan antara *din* dengan konsep dan kultur politik masyarakat Muslim, dan eksperimen tersebut dalam banyak hal sangat beragama.⁵

Dalam lintasan historis Islam, hubungan agama dengan negara dan sistem politik menunjukkan fakta yang sangat beragam. Banyak para ulama tradisional yang berargumentasi bahwa Islam merupakan sistem kepercayaan di mana agama memi-

³ Louis Leah, 1986, *Manusia, Sebuah Misteri: Sintesa Filosofis tentang Makhluk Paradoksial*, Jakarta: Gramedia, h. 15.

⁴ Azyumardi Azra, 1996, *Pergolakan Politik Islam*, Jakarta: Paramadina, h. 1.

⁵ *Ibid.*

liki hubungan erat dengan politik. Islam memberikan pandangan dunia dan makna hidup bagi manusia termasuk bidang politik. Dari sudut pandang ini, maka pada dasarnya dalam Islam tidak ada pemisahan antara agama (*din*) dan politik (*dawlah*). Argumentasi ini sering dikaitkan dengan posisi Nabi Muhammad ketika berada di Madinah yang membangun sistem pemerintahan dalam sebuah negara kota (*city-state*). Di Madinah, Rasulullah berperan sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala agama.

Menyikapi realitas empirik tersebut, Ibnu Taimiyah mengatakan bahwa posisi Nabi saat itu adalah sebagai Rasul yang bertugas menyampaikan ajaran (*Alkitab*) bukan sebagai penguasa. Kalaupun pemerintahan, itu hanyalah sebuah alat untuk menyampaikan agama dan kekuasaan bukanlah agama. Dengan kata lain, politik [negara] hanyalah sebagai alat bagi agama bukan suatu ekstensi dari agama. Pendapat **Ibnu Taimiyah** ini dipertegas dengan ayat Al-Qur'an yang artinya:

Sesungguhnya Kami telah mengutus Rasul-rasul Kami yang disertai keterangan-keterangan, dan Kami turunkan bersama mereka Kitab dan timbangan, agar manusia berlaku adil, dan Kami turunkan besi padanya ada kekuatan yang hebat dan manfaat-manfaat bagi manusia dan agar Allah mengetahui siapa yang menolong-Nya dan (menolong Rasul-Nya yang ghaib daripadanya. (QS. al-Hadiid [57]: 25)

Dari ayat ini, **Ibn Taimiyah** mengatakan bahwa agama yang benar wajib memiliki buku petunjuk dan pedang penolong. Hal ini dimaksudkan bahwa kekuasaan politik yang disimbolkan dengan pedang menjadi sesuatu yang mutlak bagi agama, tetapi kekuasaan itu bukanlah agama itu sendiri.⁶

Syafi'i Ma'arif menegaskan, bahwa istilah *dawlah* yang berarti negara tidak dijumpai dalam Al-Qur'an. Istilah *dawlah* memang ada dalam Al-Qur'an, surah *al-Hasyr* [59] ayat (7), tetapi bukan bermakna negara. Istilah tersebut dipakai secara figuratif untuk melukiskan peredaran atau pergantian tangan dari kekayaan.⁷

Sama halnya dengan pendapat yang dikemukakan oleh **Mohammad Husein Haikal**. Menurut prinsip-prinsip dasar kehidupan kemasyarakatan yang diberikan oleh *Al-Qur'an* dan *al-Sunnah* tidak ada yang langsung berkaitan dengan ketatanegaraan. Lebih lanjut ia mengatakan, bahwa dalam Islam tidak terdapat suatu sistem pemerintahan yang baku. Umat Islam bebas menganut sistem pemerintahan yang bagaimanapun asalkan sistem tersebut menjamin persamaan antara para warga negaranya, baik hak maupun kewajiban dan juga di muka hukum serta pengelolaan urusan negara diselenggarakan atas *syura* atau musyawarah dengan berpegang kepada tata nilai moral dan etika yang diajarkan Islam.⁸

Dalam lintasan sejarah dan opini para teoretisi politik Islam ditemukan beberapa pendapat yang berkenaan dengan konsep hubungan agama dan negara, antara

⁶ A. Syafi'i Ma'arif, 1996, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, h. 14.

⁷ *Ibid.*

⁸ Munawir Syadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta: UI Press, h. 188.

lain dapat dirangkum ke dalam tiga paradigma, yakni integralistik, simbiotik dan sekularistik.

● Paradigma Integralistik

Paradigma integralistik merupakan paham dan konsep hubungan agama dan negara yang menganggap bahwa agama dan negara merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Keduanya merupakan dua lembaga yang menyatu (*integrated*). Ini juga memberikan pengertian bahwa negara merupakan suatu lembaga politik dan sekaligus lembaga agama. Konsep ini menegaskan kembali bahwa Islam tidak mengenal pemisahan antara agama dan politik atau negara. Konsep seperti ini sama dengan konsep teokrasi.

Paradigma ini kemudian melahirkan konsep tentang agama-negara, yang berarti bahwa kehidupan kenegaraan diatur dengan menggunakan hukum dan prinsip keagamaan. Dari sinilah kemudian paradigma integralistik dikenal juga dengan paham *Islam: din wa dawlah*, yang sumber hukum positifnya adalah hukum agama. Paradigma integralistik ini antara lain dianut oleh kelompok Islam *Syi'ah*. Hanya saja *Syi'ah* tidak menggunakan term *dawlah* tetapi dengan term *imamah*.

● Paradigma Simbiotik

Menurut konsep ini, hubungan agama dan negara dipahami saling membutuhkan dan bersifat timbal balik. Dalam konteks ini, agama membutuhkan negara sebagai instrumen dalam melestarikan dan mengembangkan agama. Begitu juga sebaliknya, negara juga memerlukan agama, karena agama juga membantu negara dalam pembinaan moral, etika, dan spiritualitas. Sebagai contoh model hubungan semacam ini terjadi pada masa Majapahit. Pada masa Majapahit, negara dan agama saling membutuhkan dan mendukung dengan saling memberikan legitimasi sama lain.

Dalam konteks paradigma simbiotik ini, **Ibnu Taimiyah** dalam bukunya *al Siyasa al Syar'iyyah* mengatakan, bahwa adanya kekuasaan yang mengatur kehidupan manusia merupakan kewajiban agama yang paling besar, karena tanpa kekuasaan negara, maka agama tidak bisa berdiri tegak. Pendapat Ibnu Taimiyah tersebut meligitimasi bahwa antara agama dan negara merupakan dua entitas yang berbeda, tetapi saling membutuhkan. Oleh karenanya, konstitusi yang berlaku dalam paradigma ini tidak saja berasal dari adanya *social contract*, tetapi bisa saja diwarnai oleh hukum agama (*syariat*).⁹

● Paradigma Sekuleristik

Paradigma sekularistik beranggapan bahwa ada pemisahan (*disparitas*) antara agama dan negara. Agama dan negara merupakan dua bentuk yang berbeda dan satu sama lain memiliki garapan bidangnya masing-masing, sehingga keberadaannya ha-

⁹ Tim ICCE UIN, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah & The Asia Foundation, h. 64.

rus dipisahkan dan tidak boleh satu sama lain melakukan intervensi. Pola hubungan menurut paradigma sekularistik cenderung didasarkan atas rivalitas dan antagonistik di antara keduanya, di mana masing-masing berupaya untuk saling menghancurkan. Turki, pada masa tumbanganya imperium Utsma'ni menggambarkan jenis hubungan demikian.¹⁰ Berdasar pada pemahaman yang dikotomis ini, maka hukum positif yang berlaku adalah hukum yang betul-betul berasal dari kesepakatan manusia melalui *social contract* dan tidak ada kaitannya dengan hukum agama (*syariat*).

Konsep sekuleristik ini bisa dilihat dari pendapat **Ali Abdul Roziq** yang menyatakan, bahwa dalam sejarah Rasulullah SAW pun tidak ditemukan keinginan beliau untuk mendirikan negara-agama. Rasulullah hanya menyampaikan risalah kepada manusia dan mendakwahkan ajaran agama kepada manusia.¹¹

2. Hubungan Negara dan Agama di Indonesia

Masalah hubungan agama (Islam) dan negara di Indonesia merupakan persoalan yang menarik untuk dibahas, karena tidak saja Indonesia merupakan negara yang mayoritas warga negaranya beragama Islam, tetapi karena kompleksitasnya persoalan yang muncul.

Mengkaji hubungan agama dan negara di Indonesia, secara umum dapat digolongkan ke dalam dua bagian, yaitu hubungan yang bersifat *antagonistic* dan hubungan yang bersifat *akomodatif (sinergis)*.¹² Hubungan antagonis merupakan sifat hubungan yang mencirikan adanya ketegangan antara negara dengan Islam sebagai sebuah negara. Dalam konteks ini munculah berbagai friksi, kecurigaan serta benturan-benturan lain yang bahkan dapat terjadinya konflik internal dalam negeri. Adapun paham *sinergis*, lebih dipahami sebagai sifat hubungan di mana antara negara dan agama satu sama lain terjadi komunikasi dalam membangun *bargaining position*, saling mengisi bahkan ada kecenderungan memiliki kesamaan untuk mengurangi konflik. Dalam konsepsi **Abdul Aziz Thaba** menambahkan bahwa setelah hubungan *antagonistic*, terjadi hubungan agama dan negara yang bersifat *resiprokal-kritis*, yaitu awal dimulainya penurunan tensi ketegangan antara agama dan negara.¹³

a. Hubungan Antagonistik Agama dan Negara

Eksistensi Islam politik (*political Islam*) dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan dari masa kemerdekaan dan sampai pada masa revolusi pernah dianggap sebagai pesaing kekuasaan yang dapat mengusik basis kebangsaan negara. Persepsi tersebut, membawa implikasi terhadap keinginan negara untuk berusaha menghalangi dan melakukan domestikasi terhadap gerak ideologis politik Islam. Sebagai hasil dari

¹⁰ **Harun Nasution**, 1975, *Pembaruan Dalam Islam, Sejarah Pemikiran dan Gerakan*, Jakarta: Bulan Bintang, h. 143-154.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ **Imam M. Abdul Aziz** (ed.), 1993, *Agama, Demokrasi dan Keadilan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 105.

kebijakan semacam ini, bukan saja para pemimpin dan aktivis politik Islam gagal untuk menjadikan Islam sebagai ideologi dan/atau agama negara (pada 1945 dan dekade 1950-an), tetapi mereka juga sering disebut sebagai kelompok yang secara politik “minoritas” atau “outsider”. Lebih dari itu, bahkan politik Islam sering dicurigai sebagai anti ideologi negara Pancasila.¹⁴

Lebih lanjut **Bahtiar Effendy** mengatakan bahwa di Indonesia, akar *antagonisme* hubungan politik antara Islam dan negara tak dapat dilepaskan dari konteks kecenderungan pemahaman keagamaan yang berbeda. Awal hubungan yang antagonistik ini dapat ditelusuri dari masa pergerakan kebangsaan, ketika elit politik nasional terlibat dalam perdebatan tentang kedudukan Islam di alam Indonesia merdeka. Upaya untuk menciptakan sebuah sintesis yang memungkinkan antara Islam dan negara bergulir terus hingga periode kemerdekaan dan pasca revolusi. Pada saat ini, tema-tema politik Islam lebih bergulir pada tataran ideologi dan simbol—sesuatu yang mencapai klimaksnya pada perdebatan di Konstituante pada paruh kedua dasawarsa 1950-an daripada substansi. Pergulatan ini telah memunculkan mitos tertentu sejauh yang menyangkut pemikiran dan praktik politik Islam.¹⁵

Kendatipun ada upaya-upaya untuk mencari jalan keluar dari ketegangan ini pada awal tahun 1970-an, kecenderungan legalistik, formalistik dan simbolistik itu masih berkembang pada sebagian aktivis pada dua dasawarsa pertama pemerintahan Orde Baru. Antara karena alasan-alasan seperti ini, negara memberlakukan kebijakan *the politics of containment* agar wacana politik Islam yang formalistik, legalistik dan simbolistik itu tidak berkembang lebih lanjut.¹⁶

Setelah pemerintahan Orde Baru memantapkan kekuasaannya, terjadi kontrol yang berlebihan yang diterapkan oleh Orde Baru terhadap kekuatan politik Islam, terutama pada kelompok radikal yang dikhawatirkan semakin militan dan menandingi eksistensi negara.

Realitas empirik inilah yang kemudian menjelaskan bahwa hubungan agama dengan negara pada masa ini dikenal dengan *antagonistik*, di mana negara betul-betul mencurigai Islam sebagai kekuatan yang potensial dalam menandingi eksistensi negara. Di sisi lain Islam sendiri pada masa itu memiliki *ghirah* yang tinggi untuk mewujudkan Islam sebagai sumber ideologi dalam menjalankan pemerintahan. *Alhasil*, acapkali terjadi ketegangan antara agama dan negara. Hal ini bisa dipahami karena yang mengkontruksi pola hubungan keduanya adalah bersifat politis. Nuansa-nuansa politik inilah yang selalu bersandingan dengan keduanya. Ketegangan ini tidak terlepas dari kelompok Islam politik yang berbeda pandangan mengenai sistem ke-

¹⁴ **Bahtiar Effendy**, 2001, *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara dan Demokrasi*, Yogyakarta: Galang Press, h. 4.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Indonesia di era 1970-an, telah menafikan peran agama (Islam) atau setidaknya menjadikan agama sebagai terpinggirkan, sehingga representasi hubungan antara agama dan negara cenderung bersifat antagonistik dan didasarkan pada rivalitas. Lihat **Fachry Ali**, 1998, “Menemukan Identitas Pribumi Negara,” *artikel dalam Tashwirul Afkar* Edisi No. 2 tahun 1998, h. 34.

tatanegaraan yang dijadikan dasar dari sebuah negara.¹⁷

Kelompok-kelompok Islam di Indonesia selalu memainkan peran dominan dalam konstalasi politik.¹⁸ Sejak masa pra kemerdekaan Islam turut serta memberikan sumbangsih terhadap terbentuknya negara Indonesia. Misalnya dengan berdirinya Serikat Islam (1911), Muhammadiyah (1912), Nahdlatul Ulama (1926) dan lainnya. Kelompok Islam tersebut tidak sekadar berhimmah kepada gerakan keagamaan akan tetapi juga dalam ranah politik yaitu berusaha mewujudkan kemerdekaan Indonesia. Dari kelompok itulah melahirkan MIAI (Majelis Islam A'la Indonesia).¹⁹

Gerakan mainstream ormas Islam di MIAI adalah Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama. Muhammadiyah cenderung disebut sebagai kelompok Islam modernis dan Nahdlatul Ulama disebut tradisional. Keduanya memainkan peran yang sama-sama signifikan walaupun sering kali pada keduanya terlibat ketegangan-ketegangan dalam merespon persoalan-persoalan kebangsaan hal itu terjadi sampai MIAI berubah menjadi MASYUMI (Majelis Syura Muslimim Indonesia). Barangkali karena latar belakang yang berbeda Muhammadiyah dan NU tidak dapat menyatukan persepsi dalam pandangan politiknya hal ini pada realitasnya berimplikasi secara terus-menerus kepada peran keduanya dalam konstalasi politik Islam di Indonesia. Muhammadiyah walau dengan massa sedikit mempunyai peranan yang besar dalam pemerintahan tidak demikian dengan NU dengan massa besarnya akan tetapi perannya dalam pemerintahan sangatlah kecil.²⁰

b. Hubungan Sinergistik Agama dan Negara

Gejala menurunnya ketegangan hubungan antara Islam dan negara mulai terlihat pada pertengahan tahun 1980-an. Hal ini ditandai dengan semakin besarnya peluang umat Islam dalam mengembangkan wacana politiknya serta munculnya kebijakan-kebijakan yang dianggap positif bagi umat Islam. Kebijakan-kebijakan tersebut berspektrum luas, ada yang bersifat struktural, legislatif, infrastruktural dan kultural.²¹

¹⁷ Bahtiar Effendy, 2001, *Teologi Baru Politik Islam ...*, *Op. cit.*, h. 9.

¹⁸ Dalam rentang yang panjang kelompok-kelompok tersebut acap kali terlibat pergulatan politik. Barangkali karena perbedaan pandangan dan perbedaan hubungannya dengan negara. Dalam konteks Indonesia ada dua pola hubungan antara agama dan negara. *Pertama*, hubungan yang cenderung didasarkan atas rivalitas dan antagonistik di antara keduanya, di mana masing-masing berupaya untuk saling menghancurkan. Seperti yang terjadi di Indonesia sebelum dekade 1980-an, di mana negara menafikan peran agama (Islam) atau setidaknya menjadikan agama sebagai terpinggirkan, sehingga representasi hubungan antara agama dan negara cenderung bersifat antagonistik dan didasarkan pada rivalitas. *Kedua*, hubungan yang saling mendukung antara agama dan negara atau hubungan yang bersifat simbiotik. Sebagai contoh model hubungan semacam ini terjadi pada masa Reformasi. Pola hubungan yang pertama seperti di atas menyebabkan acap kali terjadi ketegangan antara agama dan negara. Lihat Harun Nasution, 1975, *Pembaruan ...*, *Op. cit.*, h.143-154. Fachry Ali, 1998, "Menemukan Identitas", *Op. cit.*, h. 34. Bahtiar Effendy, 2001, *Teologi Baru Politik Islam ...*, *Ibid.*

¹⁹ MIAI Lahir pada Tahun 1937. Lihat Andree Feillard, *NU Vis a Vis Negara; Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*, h. 17.

²⁰ Deliar Noer, 1990, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, Jakarta: LP3ES, h. 235-267.

²¹ *Ibid.*, h. 35.

Kecenderungan akomodasi negara terhadap Islam juga—menurut **Affan Gaffar**—ditengarai dengan adanya kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan dan keagamaan serta kondisi clan kecenderungan politik umat Islam sendiri.²² Pemerintah menyadari bahwa umat Islam merupakan kekuatan politik yang potensial, yang oleh karenanya negara lebih memilih akomodasi terhadap Islam, karena jika negara menempatkan Islam sebagai *outsider* negara, maka konflik akan sulit dihindari yang pada akhirnya akan membawa imbas terhadap proses pemeliharaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

Menurut **Abdul Aziz Thaba**, munculnya sikap akomodatif negara terhadap Islam lebih disebabkan oleh adanya kecenderungan bahwa umat Islam Indonesia dinilai telah semakin memahami kebijakan negara, terutama dalam konteks pemberlakuan dan penerimaan asas tunggal Pancasila. Selain itu, munculnya kebijakan negara terhadap Islam juga menjadi bagian yang penting dalam memahami hubungan agama dan negara di masa awal 1980-an, misalnya pengesahan RUU Pendidikan Nasional, pengesahan RUU Peradilan Agama, munculnya ICMI serta munculnya Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila yang secara massif membangun ratusan masjid di hampir seluruh Indonesia.²⁴

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa negara melakukan akomodasi terhadap Islam setelah sekian lama terjadi ketegangan hubungan antara negara dan Islam? Untuk menjawab ini, **Affan Gaffar** menjelaskan beberapa alasan mengapa negara melakukan akomodasi terhadap Islam. *Pertama*, dari kacamata pemerintah, Islam merupakan kekuatan yang tidak dapat diabaikan yang pada akhirnya kalau diletakkan pada posisi pinggiran akan menimbulkan masalah politik yang cukup rumit. Oleh karena itu, sudah sewajarnya diakomodasi, sehingga kemungkinan konflik dapat diredam lebih dini. *Kedua*, di kalangan pemerintahan sendiri terdapat sejumlah figur yang tidak terlalu *fobi* terhadap Islam, bahkan mempunyai dasar keislaman yang sangat kuat sebagai akibat dari latar belakangnya, misalnya saja Emil Salim, B.J. Habibie, Akbar Tandjung dan lain sebagainya. Mereka tentu saja berperan dalam membentuk sikap politik pemerintah paling tidak untuk tidak menjauhi Islam. *Ketiga*, adanya perubahan, persepsi, sikap dan orientasi politik di kalangan Islam itu sendiri.²⁵

Lain halnya dengan pendapat yang dikemukakan oleh **Bahtiar Effendy**. Ia mengatakan bahwa ada dua alasan yang mendasari negara melakukan akomodasi terhadap Islam. *Pertama*, selama dua puluh lima tahun terakhir, umat Islam mengalami proses mobilisasi sosial-ekonomi politik yang berarti. Hal ini disebabkan oleh pembangunan ekonomi dan meluasnya akses ke pendidikan tinggi modern. Mereka tertransformasikan ke dalam entitas level menengah, baik secara sosial, ekonomi ataupun politik. *Kedua*, adanya transformasi pemikiran dan tingkah politik genera-

²² M. Imam Aziz et al., 1993, *Agama, Demokrasi ...*, Op. cit., h. 105.

²³ Affan Ghafar, 1993, "Demokrasi ..." Op. cit., h. 16.

²⁴ Abdul Aziz Thaba, 1996, *Islam dan Negara ...*, Op. cit., h. 25.

²⁵ M. Imam Aziz et al., Op. cit., 105.

si baru Islam. Umat Islam telah mengalami transformasi intelektual dan aktivisme yang semula bersifat legalistik-formalistik menjadi lebih substansialistik.²⁶

Gerak langkah politik Islam mendapat momennya ketika bergulernya era Reformasi yang memberikan akses besar terhadap semua kepentingan agar berdaya. Momen tersebut benar-benar dimanfaatkan secara maksimal tokoh-tokoh Islam yang dari semula menginginkan akses dan andil dalam legal-formalitas perpolitikan-negara. Alhasil lahirlah substansi-substansi *syara'* dalam lembaga-lembaga formal yang terbungkus dalam nuansa partai politik yang berlandaskan pada nilai-nilai Islam. Seperti Gus Dur di bawah bendera nasionalis-Islam Partai Kebangkitan Bangsa, Amin Rais yang mengusung nasionalis-Islam Partai Amanat Nasional (PAN), Hidayat Nurwahid yang tetap melanggengkan nuansa Islam fundamentalis melalui Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Yusril Ihza Mahendra yang memberikan warna baru terhadap ideologi-simbolistik lama Masyumi ke dalam Partai Bulan Bintang (PBB) dan sebagainya. Dan bahkan dalam tataran praksis, mereka juga sempat memosisikan diri sebagai kreator negarawan yang duduk dalam pemerintahan negara. Tetapi sayangnya, sebagaimana cerita lama distabilisasi politik tetap saja memberikan angin “kekhawatiran” terhadap eksistensi tokoh-tokoh Islam dalam kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara, sehingga ibarat menanam jagung—hanya seumuran itu pula akar ideologi tertancapkan.

B. KONSEP AGAMA DAN KEHIDUPAN BERAGAMA DI INDONESIA

1. Pengertian Agama dan Kehidupan Beragama

Agama menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* adalah sistem atau prinsip kepercayaan kepada Tuhan, atau juga disebut dengan nama **Dewa** atau nama lainnya dengan ajaran kebaktian dan kewajiban-kewajiban yang bertalian dengan kepercayaan tersebut.²⁷

Kata “agama” berasal dari bahasa *Sansekerta* agama yang berarti “tradisi”. Kata lain untuk menyatakan konsep ini adalah “religi” yang berasal dari bahasa Latin *religio* dan berakar pada kata kerja *religare* yang berarti “mengikat kembali”. Maksudnya dengan bereligi, seseorang mengikat dirinya kepada Tuhan.²⁸

Pengertian agama dalam berbagai bahasa adalah sebagai berikut:

- Sanskerta, kata “agama” berasal dari bahasa *Sanskerta* yang berarti “tradisi” atau “peraturan”.
- Latin, agama itu hubungan antara manusia dengan manusia super dan pengakuan serta pemuliaan kepada Tuhan.
- Eropa, agama itu sesuatu yang tidak dapat dicapai hanya dengan tenaga akal

²⁶ Bahtiar Effendy, *Op. cit.*, h. 39-40.

²⁷ Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Edisi Ketiga, h. 74.

²⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/agama>, diakses Februari 2011.

dan pendidikan saja. Agama itu kepercayaan kepada adanya kekuasaan mengatur yang bersifat luar biasa, yang pencipta dan pengendali dunia, serta yang telah memberikan kodrat rohani kepada manusia yang berkelanjutan sampai sesudah manusia mati.

- Indonesia, agama itu hubungan manusia Yang Maha Suci yang dinyatakan dalam bentuk suci pula dan sikap hidup berdasarkan doktrin tertentu. Agama adalah sistem atau prinsip kepercayaan kepada Tuhan, atau juga disebut dengan nama Dewa atau nama lainnya dengan ajaran kebaktian dan kewajiban-kewajiban yang bertalian dengan kepercayaan tersebut.
- Arab, agama dalam bahasa Arab ialah “*din*”, yang artinya taat, takut dan setia, paksaan, tekanan, penghambaan, perendahan diri, pemerintahan, kekuasaan, siasat, balasan, adat, pengalaman hidup, perhitungan amal, hujan yang tidak tetap turunnya, dan lain sebagainya. Sinonim kata *din* dalam bahasa Arab ialah *milah*. Bedanya, *milah* lebih memberikan titik berat pada ketetapan, aturan, hukum, tata tertib, atau doktrin dari *din* itu.²⁹

Menurut **Koentjaraningrat**, agama merupakan suatu sistem yang terdiri atas empat komponen:

- a. Emosi keagamaan yang menyebabkan manusia itu bersikap religius.
- b. Sistem keyakinan yang mengandung segala keyakinan serta bayangan manusia tentang sifat-sifat Tuhan, wujud alam gaib, serta segala nilai, norma, dan ajaran dari religi yang bersangkutan.
- c. Sistem ritus dan upacara yang merupakan usaha manusia untuk mencari hubungan dengan Tuhan, dewa-dewa atau makhluk halus yang mendiami alam *gaib*.
- d. Umat atau kesatuan sosial yang menganut sistem keyakinan tersebut butir b, dan yang melakukan sistem ritus dan upacara tersebut butir c.³⁰

Keempat komponen di atas terjalin erat satu sama lain sehingga menjadi suatu sistem yang terintegrasi secara utuh. Kepentingan agama menyangkut kepentingan mengenai emosi keagamaan, sistem keyakinan, sistem ritus dan umat yang merupakan satu kesatuan. Hal inilah yang menyebabkan diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap agama atau kepentingan agama.³¹

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, secara substansial manusia sudah sejak awalnya mengakui dan meyakini adanya agama, meyakini adanya satu kekuatan (Tuhan) yang mampu mengatasi segala permasalahan yang diyakininya telah menciptakan dan menguasai kehidupan alam raya ini. Ini artinya, pengetahuan tentang adanya Tuhan telah secara sadar dimiliki oleh setiap manusia. Inilah yang kemudian yang menjadikan manusia disebut sebagai *Homo Religiosus*.

Namun demikian, mengingat agama dan sifat Tuhan bersifat abstrak yang tidak

²⁹ *Loc. cit.*

³⁰ Koentjaraningrat, 1985, *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia, h. 144- 145.

³¹ *Loc. cit.*

dapat ditangkap oleh kemampuan nalar manusia, kemudian begitu sulit dipahami kehadiran-Nya oleh manusia. Sehingga Tuhan yang diyakini sebagai serba Mahakudasa itu tidak dapat diterima secara tunggal, yang akhirnya dari ketidakmampuan cara berpikir manusia semacam itu melahirkan cara beragama dan berkeyakinan yang berbeda.

Sepanjang perjalanan sejarah pemikiran manusia, Tuhan dan agama ditemukan oleh manusia dengan berbagai nama dan istilah. Artinya, jalan untuk menemukan Tuhan dan agama itu tidak selalu mulus dan sampai pada sasaran yang dituju. Dalam sejarah pemikiran filsafat pernah muncul sekian banyak pemikir, teolog, pendeta, pastur, *mubaligh* yang berusaha meyakinkan orang dan menjajakan teorinya bahwa satu-satunya agama yang benar, yang menjamin keselamatan hanyalah agama yang dianut, sementara agama yang lain membawa kesesatan.³²

Memperhatikan masa lampau dan menggunakan metode ini akan diperoleh keterangan yang sangat berarti bahwa dalam sejarah perkembangan agama-agama di dunia, hampir bisa dipastikan terdapat sekelompok orang maupun perorangan yang memiliki ritual-ritual menyimpang atau *nyeleneh* dari agama yang dianutnya. Dengan cara ini pula akan terlihat bahwa akar sejarah munculnya penodaan agama atau yang lebih dikenal dengan aliran sesat, fenomena pengkafiran terhadap kelompok lain, dan kekerasan dalam kehidupan beragama, sesungguhnya telah lama ada dan muncul jauh sejak munculnya agama itu sendiri. Ini berarti, bahwa sejak dahulu, agama selalu menampilkan diri sebagai sebuah cermin retak. Secara internal, keretakan terjadi karena perbedaan cara pemaknaan dan penafsiran atas simbol-simbol dan ajaran agama. Cara pandang yang berbeda dari para tokoh yang berbeda menimbulkan ketegangan-ketegangan, dan bahwa akibatnya selalu ada pihak yang dinyatakan salah, sesat menyimpang atau menodai ketentuan keagamaan umum.

2. Sejarah Perkembangan Agama-agama di Indonesia

Ditinjau dari perjalanan bangsa Indonesia telah dimulai semenjak kerajaan Majapahit pada abad ke 14. Di mana menurut Sumpah Palapa dari Gajah Mada, ingin mempersatukan seluruh Nusantara Indonesia (tahun 1331 hingga 1364). Pada waktu itu kondisi keagamaan di Indonesia menganut agama Hindu dan Buddha (dikenal juga era prakolonial). Kehidupan beragama pada masa ini dituangkan dalam Kitab Sotasoma karangan Mpu Prapanca dengan semboyan *Bhineka Tunggal Ika Tan Hana Dharma Mangrua*.

Islam sebagai sebuah pemerintahan hadir di Indonesia pada abad ke 12, namun sebenarnya Islam sudah datang ke Indonesia pada abad ke-7 Masehi. Menurut sumber-sumber Cina menjelang akhir perempatan ketiga abad ke-7, seorang pedagang Arab menjadi pemimpin pemukiman Arab Muslim di pesisir pantai Sumatra. Islam pun memberikan pengaruh kepada institusi politik yang ada. Hal ini tampak pada Tahun 100 H (718 M) Raja Sriwijaya Jambi yang bernama Srinindravarman mengirim

³² <http://id.antiatheis.blog.spot.com>. Diakses Juli 2011.

surat kepada Khalifah Umar bin Abdul Aziz dari Kekhalifahan Bani Umayyah meminta dikirimkan da'i yang bisa menjelaskan Islam kepadanya. Surat itu berbunyi:

"Dari Raja di Raja yang adalah keturunan seribu raja, yang istrinya juga cucu seribu raja, yang di dalam kandang binatangnya terdapat seribu gajah, yang di wilayahnya terdapat dua sungai yang mengairi pohon gaharu, bumbu-bumbu wewangian, pala dan kapur barus yang semerbak wanginya hingga menjangkau jarak 12 mil, kepada Raja Arab yang tidak menyekutukan tuhan-tuhan lain dengan Allah. Saya telah mengirimkan kepada Anda hadiah, yang sebenarnya merupakan hadiah yang tak begitu banyak, tetapi sekedar tanda persahabatan. Saya ingin Anda mengirimkan kepada saya seseorang yang dapat mengajarkan Islam kepada saya dan menjelaskan kepada saya tentang hukum-hukumnya."

Dua tahun kemudian, yakni tahun 720 M, Raja Srinindravarman, yang semula Hindu, masuk Islam. Sriwijaya Jambi pun dikenal dengan nama "*Sribuza Islam*". Sayang, pada tahun 730 M Sriwijaya Jambi ditawan oleh Sriwijaya Palembang yang masih menganut Buddha. Islam terus mengokoh menjadi institusi politik yang mengemban Islam. Misalnya, sebuah kesultanan Islam bernama Kesultanan Peureulak didirikan pada 1 Muharram 225 H atau 12 November 839 M. Contoh lain adalah Kerajaan Ternate. Islam masuk ke kerajaan di Kepulauan Maluku ini tahun 1440. Rajanya seorang Muslim bernama Bayanullah. Kesultanan Islam kemudian semakin menyebarkan ajaran-ajarannya ke penduduk dan melalui pembauran, menggantikan Hindu sebagai kepercayaan utama pada akhir abad ke-16 di Jawa dan Sumatra. Hanya Bali yang tetap mempertahankan mayoritas Hindu. Di kepulauan-kepulauan di timur, rohaniawan-rohaniawan Kristen dan Islam diketahui sudah aktif pada abad ke-16 dan 17, dan saat ini ada mayoritas yang besar dari kedua agama di kepulauan-kepulauan tersebut.

Penyebaran Islam dilakukan melalui hubungan perdagangan di luar Nusantara; hal ini, karena para penyebar dakwah atau mubaligh merupakan utusan dari pemerintahan Islam yang datang dari luar Indonesia, maka untuk menghidupi diri dan keluarga mereka, para mubaligh ini bekerja melalui cara berdagang, para mubaligh ini pun menyebarkan Islam kepada para pedagang dari penduduk asli, hingga para pedagang ini memeluk Islam dan menyebarkan pula ke penduduk lainnya, karena umumnya pedagang dan ahli kerajaanlah yang pertama mengadopsi agama baru tersebut. Kerajaan Islam penting termasuk di antaranya Kerajaan Samudera Pasai, Kesultanan Banten yang menjalin hubungan diplomatik dengan negara-negara Eropa, Kerajaan Mataram, Kerajaan Iha, Kesultanan Ternate dan Kesultanan Tidore di Maluku.³³

Kemudian pada tahun 1511, Portugis mendarat di Indonesia. Sehingga dijelaskan bahwa bangsa Eropa yang menemukan Maluku pada tahun 1512 adalah Portugis. Pada tahun 1602 Belanda juga menguasai Indonesia. Belanda menguasai Indonesia hampir selama 350 tahun. Dilanjutkan dengan Jepang selama 3,5 tahun.

Pada masa penjajahan Portugis, dan Belanda inilah Kristen dan Katolik tersi-

³³ Lihat http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Indonesia, diakses 20 Januari 2017.

arkan. Portugis dan Belanda dalam melakukan penjajahan di Tanah Air Indonesia tidak semata.

Kemudian pada tanggal 17 Agustus 1945 bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya. Bangsa Indonesia setelah kemerdekaan telah mempunyai dasar negara yaitu Pancasila dan UUD 1945. Landasan negara tersebut menjadi pegangan bagi arah perjalanan bangsa Indonesia.

Berbeda dengan kelima agama lainnya yaitu Islam, Kristen, Katholik, Hindu dan Buddha yang memiliki pengakuan bersamaan dengan sejarah bangsa Indonesia. Pengakuan terhadap Konghucu sebagai salah satu agama mengalami proses yang cukup panjang, meskipun keberadaannya sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka.

Pada tahun 1965, sesuai dengan peraturan Nomor 1/PNPS/1965, Konghucu diakui sebagai agama yang mendapat jaminan di Indonesia. Kemudian pada tahun 1978 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 14/70 dan dilanjutkan dengan Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri Nomor 477/740554/B.A.01.2/4683/95 tanggal 18 November 1978 yang intinya menyatakan 5 agama yang diakui pemerintah adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha. Dalam SE Menteri Dalam Negeri tersebut, Konghucu tidak dimasukkan sebagai agama. Padahal dalam peraturan Nomor 1/PNPS/1965 dijelaskan Konghucu diakui sebagai agama. Akibatnya pernikahan umat Konghucu tidak dapat dicatat di Kantor Catatan Sipil. Penganut agama Konghucu sebelum Reformasi tidak bisa membuat Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan agama Konghucu. Mereka boleh meminta KTP asalkan agama yang tertulis dalam kolom agamanya bukan agama Konghucu, biasanya mereka memilih agama Buddha atau Kristen dalam KTP. Peraturan lain yang “mendeskriminasikan” etnis Tionghoa adalah Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 77/2535/POUD tanggal 25 Juli 1990, Surat Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Jawa Timur No. 638/95 pada tanggal 28 November 1995 yang pada intinya menyatakan bahwa agama yang diakui di Indonesia adalah Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu dan Buddha.

Setelah rezim Orde Baru berakhir, kebebasan beragama di Indonesia mengalami kemajuan yang sangat berarti. Presiden Indonesia pada waktu itu K.H. Abdurrahman Wahid atau yang biasa disapa Gus Dur menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina. Dalam diktum menimbang, disebutkan bahwa selama ini pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, Adat Istiadat Cina dirasa oleh warga negara Indonesia keturunan Cina telah membatasi ruang geraknya dalam menyelenggarakan kegiatan keagamaan, kepercayaan, Adat Istiadatnya. Selain itu, disebutkan bahwa penyelenggaraan kegiatan agama, kepercayaan, dan adat istiadat pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia. Dengan adanya Keputusan ini, Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina dicabut dan penyelenggaraan kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadat Cina dilaksanakan tanpa memerlukan izin khusus sebagaimana berlangsung sebe-

lumnya. Keputusan tersebut berlaku sejak 17 Januari 2000.

Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina mempunyai dampak yang sangat signifikan terhadap perkembangan kebebasan beragama maupun kebebasan untuk berekspresi. Perkembangan budaya juga berkembang pesat setelah keluarnya Keppres pencabutan Instruksi Presiden yang diskriminatif tersebut. Agama Konghucu sekarang ini bebas untuk dianut oleh warga negara Indonesia. Banyak kebijakan pemerintah pasca Reformasi yang mengakomodasi kepentingan umat Konghucu dan etnis Tionghoa. Pada tahun 2001, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid menjadikan tahun baru Imlek sebagai hari libur fakultatif bagi etnis Tionghoa. Kebijakan tersebut dilanjutkan oleh pengganti Gus Dur Presiden Megawati dengan menetapkan Imlek sebagai hari libur nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2002 tentang Tahun Baru Imlek pada 9 April 2002.

Di Indonesia, umat Konghucu berada di bawah naungan Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia (MATAKIN). Selama masa Orde Baru, organisasi ini mengalami kondisi yang tidak jelas. Pemerintah tidak pernah membubarkan MATAKIN yang sudah berdiri sejak tahun 1954. Pada era Reformasi MATAKIN diberi kesempatan oleh Menteri Agama kabinet Reformasi untuk mengadakan Musyawarah Nasional XIII yang bertempat di Asrama Haji Pondok Gede, Jakarta pada tanggal 22-23 Agustus 1998 yang dihadiri perwakilan Majelis Agama Konghucu Indonesia (MAKIN), Kebaktian Agama Konghucu Indonesia (KAKIN) dan Wadah Umat Agama Konghucu lainnya dari berbagai penjuru Tanah Air Indonesia. Hampir 20 tahun umat Konghucu di Indonesia harus hidup dalam tekanan dan pengekan sebagai akibat tindakan represif dan diskriminatif terhadap umat Konghucu. Hal ini membawa dampak negatif bagi perkembangan kelembagaan umat Konghucu.³⁴

Bentuk pengakuan agama Konghucu yang lain pasca-Reformasi adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan (PPPAPK 2007). PPPAPK 2007 ini salah satu isinya mengamanatkan mata pelajaran agama Konghucu dapat diselenggarakan di jalur pendidikan formal. Sebenarnya hal tersebut bukanlah suatu hal yang baru di Indonesia. Sebelumnya pada masa Presiden Soekarno pendidikan Agama Konghucu pernah diterapkan. Hanya saja, pada masa Presiden Soeharto menjabat, agama Konghucu kemudian seakan-akan menghilang karena tidak diakui oleh pemerintah. Adanya Peraturan Pemerintah ini semakin membuka lebar pengakuan negara Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia. Hak asasi yang dijamin dalam PPPAPK 2007 ini adalah hak untuk mendapatkan pendidikan bagi warga negara Indonesia yang beragama Konghucu.³⁵

Upaya penghapusan diskriminasi terhadap etnis Tionghoa juga tertuang dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai kependudukan. Yang pertama adalah Un-

³⁴ http://www.matakin-indonesia.org/index_indo.htm, dikases 20 Januari 2017.

³⁵ <http://www.kabarindonesia.com/beritaprint.php?id=20080205144637>, diakses 20 Januari 2017.

dang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Dalam Pasal 2 dan penjelasan undang-undang ini didefinisikan bahwa orang Tionghoa adalah orang Indonesia Asli. Peraturan lain yang menjamin hak-hak kependudukan bagi etnis Tionghoa adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Pendudukan. Dalam Pasal 106 undang-undang tersebut, terdapat usaha untuk mencabut sejumlah peraturan pencatatan sipil zaman kolonial belanda. Dan dicatatnya perkawinan agama Konghucu di kantor catatan sipil. Sebelumnya kantor catatan sipil tidak mau mencatat pernikahan agama Konghucu.³⁶

C. PENGATURAN TENTANG AGAMA DAN KEHIDUPAN BERAGAMA DI INDONESIA

Dalam sistem negara sekuler, agama dan kehidupan beragama sama sekali tidak menjadi objek perlindungan negara. Sebaliknya, di negara teokrasi (negara agama), agama dan kehidupan beragama merupakan benda hukum tersendiri yang harus dilindungi oleh negara dengan ancaman pidana.

Bertitik tolak dari paradigma simbiotik hubungan agama dan negara, maka Indonesia mengambil “jalan tengah” dari kedua paradigma di atas. Dalam hal ini, berbeda dengan sistem teokrasi, bukan hanya agama tertentu yang dianut dan didukung oleh negara yang dilindungi oleh hukum, melainkan semua agama yang dianut oleh warga negara, tanpa membela kebenaran salah satu agama.

Sebaliknya, berbeda dengan sistem sekuler yang tidak melindungi sama sekali kepentingan umat beragama, maka Indonesia sebagai negara yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa, dalam batas-batas tertentu dapat mengatur kehidupan beragama, antara lain melindungi agama, perasaan keagamaan dan ketenteraman umat beragama dari segala bentuk penghinaan.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa ketentuan mengenai pengaturan agama dalam UUD 1945 tidak mengalami perubahan sejak diundangkan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Ketentuan diatur dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dari isi Pasal 29 ayat (1) dijelaskan, ideologi negara Indonesia adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, oleh karena segala kegiatan di negara Indonesia harus berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dan itu bersifat mutlak. Prinsip ketuhanan yang ditanamkan dalam UUD 1945 merupakan perwujudan dari pengakuan keagamaan. Oleh karena itu, setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya yang warganya anggap benar dan berhak mendapatkan pendidikan yang layak, serta hak

³⁶ <http://gerakanindonesiabarublogspot.com>, diakses 20 Januari 2017.

setiap warga negara untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak dan nyaman untuk tinggal dan berhak menentukan kewarganegaraan sendiri.

Berikutnya, dari isi Pasal 29 ayat (2) dijelaskan, bahwa setiap warga negara memiliki agama dan kepercayaannya sendiri tanpa ada unsur paksaan dari pihak mana pun. Dan tidak ada yang bisa melarang orang untuk memilih agama yang diyakininya. Setiap agama memiliki cara dan proses ibadah yang bermacam-macam. Oleh karena itu, setiap warga negara tidak boleh untuk melarang orang beribadah. Supaya tidak banyak konflik-konflik yang muncul di Indonesia.

1. Norma yang Terkandung dalam Pasal 29 UUD NRI 1945 dan Peraturan Nomor I/PNPS/1965

Pasal 29 ayat 1 UUD NRI 1945 menjelaskan, bahwa: “*Negara Indonesia berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*” Hal ini membuktikan bahwa Indonesia adalah negara yang beragama, bukan negara yang tidak beragama (*atheis*). Dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 dijelaskan, bahwa negara Indonesia hanya memberikan jaminan kepada pemeluk agama untuk beribadah menurut agamanya masing-masing, namun tidak dijelaskan agama apa saja yang diakui di Indonesia.

Kemudian dalam Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, sesuai dengan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3 pada tanggal 27 Januari 1965 dijelaskan, bahwa agama yang dipeluk penduduk Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu (*confusius*). Hal ini dibuktikan berdasarkan perkembangan agama di Indonesia. Dan 6 (enam) agama tersebut hampir dipeluk oleh seluruh penduduk Indonesia. Keenam agama tersebut juga mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan. Bagaimana dengan agama selain agama yang 6 (enam) tersebut? Dalam penjelasan pasal tersebut juga dijelaskan bahwa agama lain, misalnya Yahudi, Zaratustrian, Shinto, dan Taoisme boleh berada di Indonesia. Agama lain tersebut mendapat jaminan menurut Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 dan dibiarkan tetap ada. Kemudian dijelaskan juga bagi badan dan/atau aliran kebatinan, pemerintah menyalurkan ke arah Ketuhanan Yang Maha Esa, sesuai dengan Tap. MPRS Nomor II/MPRS/1960 Lampiran A Bidang I angka 6.

Oleh karena itu, Pasal 29 UUD 1945 hanya menjelaskan 2 (dua) pengertian. *Pertama*, bahwa negara Indonesia adalah negara yang beragama UUD 1945 dan memberikan jaminan kepada pemeluk agama yang ada di Indonesia untuk beribadah. *Kedua*, tidak ada pengaturan jenis agama yang mesti berada di negara Indonesia, semua agama apa pun boleh berada di Indonesia, asal tidak *atheis*.

Kemudian dalam Peraturan Nomor 1/PNPS/1965 dijelaskan bahwa hanya enam agama yang mendapat jaminan, yaitu: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu, namun agama lain tidak dilarang di Indonesia.

2. Keberadaan Peraturan Nomor I/PNPS/1965 pada Saat Reformasi

Setelah berjalan selama 45 tahun, kemudian Peraturan Nomor I/PNPS/1965 diajukan *Judicial Review* oleh IMPARSIAL, ELSAM, PBHI, DEMOS, Perkumpulan Masyarakat Setara, Desantara Foundation, YLBHI, K.H. Abdurrahman Wahid, Prof. Dr. Musdah Mulia, Prof. M. Dawam Rahardjo, Prof. Manan Imanul Hak, tentang Pasal 1, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3 dan Pasal 4 UU Nomor 1/PNPS/1965 dengan Nomor Perkara: 140/PUU-VII/2009.

Para pemohon mempersoalkan ketentuan dalam Pasal 1 UU tersebut yang berbunyi, *“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan, atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan agama itu, penafsiran dan kegiatannya.”*

Selain itu, pemohon juga mempersoalkan Pasal 2 ayat (1) dan (2), Pasal 3, serta Pasal 4a yang mengatur ancaman pidana atas pelanggaran Pasal 1. Disebutkan, pelanggaran pidana diancam dengan hukuman penjara maksimal lima tahun.

Menurut kuasa hukum pemohon, Choirul Anam, menjelaskan, ketentuan tersebut jelas-jelas melanggar kebebasan memeluk agama dan keyakinan yang dijamin konstitusi. Pasal 1 UU Nomor 1/PNPS/1965 menyebutkan secara jelas agama yang dimaksud adalah agama yang dianut di Indonesia. Pada bagian penjelasan Pasal 1 disebutkan, agama yang dianut ada enam (Islam, Katolik, Kristen, Buddha, Hindu, dan Konghucu). Ditambah lagi lima, di antaranya: Sinto, Yahudi, dan Taoism, sehingga total berjumlah 11. Pembatasan tersebut dianggap melanggar kebebasan dan diskriminatif. Menurut kuasa hukum pemohon, tafsir agama seharusnya tidak boleh dibatasi. Tafsir agama seharusnya dikembalikan kepada komunitas pemeluk agama yang bersangkutan. Apabila tafsir dikembalikan kepada komunitasnya, hal itu tidak akan menimbulkan persoalan yang besar.

Di sisi lain, banyak pihak tidak setuju dengan *judicial review* atas undang-undang ini, antara lain: Menteri Agama, Menkumham, Muhammadiyah, NU, dan HTI. Pemerintah, melalui Menteri Agama meminta Mahkamah Konstitusi (MK) menolak permohonan uji materi UU No. 5/1965 tentang Penodaan/Penistaan Agama. Jika UU ini dihapus, maka seseorang dapat menistakan agama tanpa bisa dipidana. Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah secara tegas menolak *judicial review* peraturan perundang-undangan mengenai penistaan dan/atau penodaan agama oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Pasalnya, jika Peraturan Presiden No. 1/PNPS/1965 yang sudah diundangkan melalui UU No. 5/1969 itu jadi diubah, maka akan sangat berpotensi memicu konflik yang lebih besar bagi kehidupan beragama di Indonesia. Menteri Hukum dan HAM (Menkum HAM) Patrialis Akbar pada saat setuju adanya UU No. 5/1969 tentang Pencegahan Penodaan/Penistaan Agama. Menurutnya, bila tidak ada UU ini, yang akan terjadi adalah gejolak dan konflik horizontal di dalam masyarakat.

Setelah melalui proses persidangan, MK dalam putusannya menyatakan meno-

lak permohonan pemohon dan menyatakan bahwa tidak ada kewenangan MK untuk mengubah redaksi dari Peraturan Nomor I/PNPS/1965, dan merupakan kewajiban bagi pembuat UU.

Untuk mengawasi keberadaan agama di Indonesia dibentuklah Badan Koordinasi Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat (Bakorpakem) dan merupakan lembaga koordinasi di bawah Kejaksaan Agung dengan perwakilan di setiap provinsi dan kabupaten di tiap kantor kejaksaan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, Bakorpakem diberi mandat untuk mengawasi penyalahgunaan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara. Bakorpakem biasa bekerja di bawah seksi intelijen dan kantor kejaksaan dan berhubungan dekat dengan Departemen Agama, polisi, TNI, pemerintah daerah dan lembaga keagamaan.

Pada sekitar tahun 2013-2014 di Sampang, Jawa Timur juga terjadi konflik antara Syiah dan Sunni karena masalah keluarga. Hal itu menurut Presiden SBY, disebabkan karena lemahnya fungsi intelijen di daerah. Kemudian di Sampang juga, pria bernama Tajul Muluk (46 tahun) divonis 2 tahun penjara oleh Pengadilan Negeri Sampang, karena melecehkan agama Islam dengan menyatakan *Al-Qur'an* yang beredar tidak asli. Hal ini sesuai dengan Pasal 156a KUHP yang tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Nomor I/PNPS/1965. Tentunya saat ini keberadaan Peraturan Nomor I/PNPS/1965 masih tetap berlaku, karena sesuai dengan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 (perubahan) yang menyatakan "*Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini*".

D. PERMASALAHAN KEHIDUPAN BERAGAMA DI INDONESIA

Dewasa ini Indonesia mengalami tiga permasalahan pokok dalam kehidupan beragama. Ketiga permasalahan tersebut, yaitu: *pertama*, masalah penodaan agama. *Kedua*, lahirnya paham sempalan keagamaan (*splinter*) yang sesat dan menyesatkan. *Ketiga*, kekerasan yang mengatasnamakan agama yang mengarah ke radikalisme agama dan terorisme.

Suatu kecenderungan akhir-akhir ini tentang ketiga fenomena tersebut yang semakin menguat. Pada level internasional baru-baru ini, *Centre for Religious Freedom*, sebuah lembaga yang menekuni bidang kebebasan beragama di Amerika Serikat, mengeluarkan hasil penelitian tentang kurikulum dan buku-buku yang diajarkan di sekolah-sekolah Arab Saudi. Menurut **Luthfi as-Syaukani** (2009), salah satu temuan penting penelitian itu adalah, bahwa kurikulum dan buku-buku Islam yang diajarkan sekolah-sekolah Arab Saudi penuh dengan kebencian dan permusuhan terhadap agama Yahudi, Kristen, dan kaum Muslim yang tak sepaham dengan ajaran Wahabi. Akan tetapi, **Cynthia P. Schneider**, Guru Besar Luar Biasa dalam Praktik Diplomasi Georgetown University dan Peneliti Lepas di Brookings Institution menulis di *Harian Surabaya Post* (2009) tentang Suara Moderat Dunia Arab,

dinyatakan bahwa di dunia Arab sebenarnya sedang terjadi usaha-usaha dari penulis di sana tentang bagaimana mendorong toleransi, Islam yang terbuka dan moderat. Hanya sayangnya bahwa tulisan tersebut tidak bisa diakses oleh orang Arab sebab tulisan-tulisan tersebut tidak didapati di toko-toko buku di Arab. Misalnya tulisan Ala al-Alwani, *The Yacobian Building*, buku ini menceritakan tentang masalah sosial dan politik di Mesir melalui cerita tentang orang-orang kecil.³⁷

Diceritakan juga bahwa polisi di dunia Timur Tengah sangat keras menghadapi buku-buku yang dianggap berhaluan moderat atau toleran. Buku-buku yang diperbolehkan beredar hanyalah buku-buku yang sesuai dengan *mainstream* pemikiran keagamaan yang ada di sana. Pada tahun 2006, polisi Mesir melakukan razia di toko-toko buku untuk memastikan bahwa buku *The Modern Sheikh and the Industry of Religious Extremism* yang berisi tentang pentingnya pemerintah untuk memainkan peran otoritatif terhadap isu lingkungan, korupsi, gender atau hak-hak perempuan tidak dipasarkan di dalamnya.

Situasi seperti ini juga didapati di Indonesia akhir-akhir ini, misalnya dengan *sweeping* yang dilakukan oleh Islam garis keras tentang buku *Ilusi Negara Islam*, dan juga *sweeping* terhadap karaoke, bar, dan sebagainya. Bahkan juga pembakaran terhadap masjid Ahmadiyah, pengusiran warga Ahmadiyah dan sebagainya. Atas nama agama mereka melakukan tindakan anarkis yang bisa membahayakan kesatuan dan persatuan bangsa. Di tengah gerakan Islam keras, seperti ini, maka langkah untuk merumuskan pendidikan agama Islam yang mengedepankan ajaran Islam yang *rahmatan lil alamin* menjadi sangat strategis. Oleh karena itu, lembaga pendidikan (sekolah) diharapkan akan menghasilkan lulusan yang memiliki wawasan keagamaan yang komprehensif dan lapang.

Dan belakangan **kasus dugaan penodaan agama** yang dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama alias Ahok terkait penafsiran surah *al-Maidah* (5) ayat 53 yang menimbulkan demonstrasi besar-beasaran oleh umat Islam telah menambah deret panjang permasalahan kehidupan keagamaan di Indonesia.

1. Masalah Penodaan Agama

Eksistensi tindak pidana agama di sejumlah negara di dunia mempunyai akar sejarah yang panjang, begitupun juga yang terdapat di Indonesia. Semuanya tidak dapat dilepaskan begitu saja dari filosofi dan pandangan religi yang dominan yang memengaruhi negara yang bersangkutan.

Dasar teologis kriminalisasi terhadap perbuatan menodai agama, mula-mula dapat dijumpai dalam agama Yahudi, yang akhirnya diteruskan oleh negara-negara Barat yang dilatarbelakangi oleh etika Kristiani. Karena latar belakang kitab suci Kristiani itu, maka negara Barat hanya melindungi agama Kristiani. Adapun di negara Israel, yang kehidupan religi rakyatnya didasarkan atas kitab Taurat yang mengatur tindak pidana agama, dalam perumusan normanya tidak hanya melindungi agama

³⁷ Harian *Surabaya Post*, 14 November 2009.

Yahudi, tetapi semua agama yang dianut di negara tersebut.

Dalam Islam, kriminalisasi terhadap penodaan agama sebenarnya tidak dijumpai baik dalam Al-Qur'an maupun Hadis, melainkan sebagai hasil *ijtihad* para ulama yang kemudian diberlakukan dalam beberapa negara Islam, dengan sanksi mulai dari yang paling ringan seperti penjara, hingga yang paling berat yaitu pidana seumur hidup dan pidana mati. Karena rujukan para ulama ketika melakukan ijtihadnya dalam merumuskan tindak pidana agama dilatarbelakangi oleh masyarakat yang homogen dalam keagamaan, maka yang menjadi objek perlindungan dari tindak pidana ini juga hanya agama Islam saja.

a. Tindak Pidana Penodaan Agama

Menurut **Barda Nawawi Arief** pengertian tindak pidana agama dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kriteria. *Pertama*, tindak pidana menurut agama. *Kedua*, tindak pidana terhadap agama. *Ketiga*, tindak pidana yang berhubungan dengan agama atau kehidupan beragama.³⁸

Delik agama dalam pengertian tindak pidana “menurut agama”, menurut **Barda Nawawi Arief**, dapat mencakup perbuatan-perbuatan yang menurut hukum yang berlaku merupakan tindak pidana dan dilihat dari sudut pandang agama juga merupakan perbuatan terlarang/tercela, atau perbuatan lainnya yang tidak merupakan tindak pidana menurut hukum yang berlaku tetapi dilihat dari sudut pandang agama merupakan perbuatan terlarang/tercela.³⁹

Delik agama dalam pengertian delik terhadap agama, terlihat terutama dalam Undang-Undang Nomor 1/ PNPS/1965 dan khususnya Pasal 156a KUHP (penodaan terhadap agama dan melakukan perbuatan agar orang tidak menganut agama). Pada delik agama dalam pengertian delik “terhadap agama” (Pasal 156 KUHP) awalnya tidak dijumpai dalam ketentuan KUHP. Delik ini ditujukan khusus untuk melindungi keagungan dan kemuliaan Tuhan, sabda dan sifatnya, nabi/rasul, kitab suci, lembaga-lembaga agama, ajaran ibadah keagamaan, dan tempat beribadah atau tempat suci lainnya.

Perlu ditegaskan, bahwa delik agama dalam pengertian “delik terhadap agama”, yakni Pasal 156a dalam KUHP, sudah ada sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 PNPS 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama, Lembaran Negara No. 3 Tahun 1965, tertanggal 27 Januari 1965, di mana salah satu pasalnya, yaitu Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Pnps 1965 dimasukkan ke dalam KUHP menjadi Pasal 156a.

Adapun delik agama dalam pengertian “yang berhubungan dengan agama” atau “terhadap kehidupan beragama”, tersebar antara lain di dalam Pasal 175 -181 dan 503 ke-2 KUHP yang meliputi perbuatan-perbuatan:

³⁸ **Barda Nawawi Arief**, 2010, *Delik Agama dan Penghinaan Tuhan (Blasphemy) di Indonesia dan Perbandingan Berbagai Negara*, Semarang: BP UNDIP, h. 1.

³⁹ *Loc. cit.*

- 1) Merintangi pertemuan/upacara agama dan upacara penguburan jenazah (Pasal 175).
- 2) Mengganggu pertemuan/upacara keagamaan dan upacara penguburan jenazah (Pasal 176).
- 3) Menertawakan petugas agama dalam menjalankan tugasnya yang diizinkan (Pasal 177 ke-1).
- 4) Menghina benda-benda keperluan ibadah (Pasal 177 ke-2).
- 5) Merintangi pengangkutan mayat ke kuburan (Pasal 178).
- 6) Menodai/merusak kuburan (Pasal 179); menggali, mengambil, memindahkan jenazah (Pasal 180).
- 7) Menyembunyikan/menghilangkan jenazah untuk menyembunyikan kematian/kelahiran (Pasal 181).
- 8) Membuat gaduh dekat bangunan untuk ibadah atau pada waktu ibadah dilakukan (Pasal 503 ke-2).

Delik yang berhubungan dengan agama atau terhadap kehidupan beragama ditujukan untuk menciptakan rasa aman dan ketenteraman umat beragama dalam melaksanakan aktivitas agama dan keagamaan. Keamanan dan ketenteraman dalam menjalankan agama dan keagamaan, merupakan kepentingan hukum yang harus dilindungi dalam rangka ketertiban umum. Agama dalam delik ini tidak menjadi objek perlindungan, karena dianggap bukan kepentingan hukum, yang menjadi kepentingan hukum adalah aktivitas agama dan keagamaan, seperti merintangi upacara agama dan upacara penguburan jenazah atau membuat suasana gaduh ditempat ibadah sehingga mengganggu jalannya ibadah.

Pengaturan tindak pidana agama dalam KUHP, pada awalnya hanyalah mencakup pengertian tindak pidana agama yang ketiga, yaitu tindak pidana yang berhubungan dengan agama atau terhadap kehidupan beragama. Namun setelah adanya penambahan Pasal 156a ke dalam KUHP berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1965, barulah pengertian tindak pidana agama yang kedua tercakup dalam KUHP.

Selain Pasal 156a KUHP, sebenarnya Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1965 juga merupakan tindak pidana agama, hanya saja tidak diintegrasikan dalam KUHP. Adapun jenis perbuatan yang dilarang dalam Pasal 1 tersebut adalah melakukan penafsiran dan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia. Namun ketentuan ini baru dapat dipidana, menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1965 apabila telah mendapat perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatan itu (berdasarkan SK Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri), organisasi/aliran kepercayaan yang melakukan perbuatan itu telah dibubarkan/dinyatakan terlarang oleh Presiden Republik Indonesia, namun orang/organisasi itu masih terus melakukan perbuatan itu.

Wirjono Prodjodikoro menyatakan bahwa tindak pidana terhadap kepentingan agama dapat dibedakan menjadi dua:

- 1) Tindak pidana yang ditujukan terhadap agama (*againts*) adalah benar-benar membahayakan agama dan yang diserang secara langsung. Di sini perbuatan maupun pernyataannya sengaja ditujukan langsung kepada agama.
- 2) Tidak pidana yang bersangkutan/berhubungan dengan agama (*relating, concerning*) adalah tidak ditujukan secara langsung dan membahayakan agama itu sendiri.⁴⁰

Pada umumnya, orang menyebut tindak pidana agama dalam konotasi seperti yang ditunjuk pada tindak pidana yang pertama, tidak termasuk tidak pidana yang kedua, sehingga dapat dikatakan tindak pidana agama ini dalam pengertian sempit. Adapun tindak pidana agama dalam pengertian yang luas mencakup baik tindak pidana yang pertama maupun tindak pidana yang kedua.

Tindak pidana yang ditujukan terhadap agama dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 156, 156a, dan 157 KUHP yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 156

Barangsiapa di muka umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia, diancam dengan ancaman pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.

Pasal 156a

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

1. Yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
2. Dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apa pun juga, yang bersemdikan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pasal 157

- (1) Barangsiapa menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan tulisan atau lukisan di muka umum, yang isinya mengandung pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan di antara atau terhadap golongan-golongan rakyat Indonesia, dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.
- (2) Jika yang bersalah melakukan kejahatan tersebut pada waktu menjalankan pencariannya dan pada saat itu belum lewat lima tahun sejak pembedaannya menjadi tetap karena kejahatan semacam itu juga yang bersangkutan dapat dilarang menjalankan pencarian tersebut.

Kriminalisasi tindak pidana agama sebagaimana diatur dalam KUHP dan Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1965 tersebut di atas, menurut teori hukum pidana mencakup tiga teori perlindungan.⁴¹ *Pertama*, teori perlindungan agama (*Religions-*

⁴⁰ Wirjono Prodjodikoro, 1982, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, h. 149.

⁴¹ Barda Nawawi Arief, 2010, *Delik Agama ..., Op. cit.*, h. 2.

schutz-Theorie). Menurut teori ini, agama dilihat sebagai kepentingan hukum atau objek yang akan dilindungi oleh negara, melalui peraturan perundang-undangan yang dibuatnya.

Kedua, teori perlindungan perasaan keagamaan (*Gefühlsschutz-Theorie*). Menurut teori ini, kepentingan hukum yang akan dilindungi adalah rasa/perasaan keagamaan dari orang-orang yang beragama.

Ketiga, teori perlindungan perdamaian/ketenteraman umat beragama (*Friedensschutz-Theorie*). Objek atau kepentingan hukum yang dilindungi menurut teori ini adalah kedamaian/ketenteraman beragama di antara pemeluk agama atau dengan pengertian lain lebih tertuju pada ketertiban umum yang dilindungi.

Sebagai tindak lanjut upaya pemerintah dalam melindungi agama, dalam Rancangan KUHP telah diadakan bab khusus yang berjudul “Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama”.

Diadakannya bab khusus mengenai tindak pidana agama tersebut merupakan wujud dari upaya pembaruan kebijakan hukum pidana di Indonesia (*penal reform*) dalam rangka mewujudkan ketertiban umum.⁴²

Adapun ruang lingkup tindak pidana terhadap agama dan kehidupan beragama menurut Rancangan KUHP Tahun 2005, sebagai berikut:

- 1) Penghinaan terhadap agama, yang diperinci menjadi:
 - a. menyatakan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat penghinaan terhadap agama yang dianut di Indonesia (Pasal 341);
 - b. menghina keagungan Tuhan, firman, dan sifat-Nya (Pasal 342);
 - c. mengejek, menodai, atau merendahkan agama, rasul, nabi, kitab suci, ajaran agama, atau ibadah keagamaan (Pasal 343); dan
 - d. delik penyiaran terhadap Pasal 341 atau 342 (Pasal 344).
- 2) Gangguan terhadap penyelenggaraan ibadah dan kegiatan keagamaan, yaitu terdiri:
 - a. mengganggu, merintangi, atau dengan melawan hukum membubarkan dengan cara kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap jemaah yang sedang menjalankan ibadah, upacara keagamaan, atau pertemuan keagamaan (Pasal 346 [1]);
 - b. membuat gaduh di dekat bangunan ibadah pada waktu ibadah sedang berlangsung (Pasal 346 [2]);
 - c. di muka umum mengejek orang yang sedang menjalankan ibadah atau mengejek petugas agama yang sedang melakukan tugasnya (Pasal 347); dan
 - d. merusak tempat ibadah, yaitu menodai atau secara melawan hukum merusak atau membakar bangunan tempat beribadah atau benda yang dipakai untuk beribadah (Pasal 348).

⁴² *Ibid.*, h. 10.

b. Hal Penodaan Agama dalam Ketentuan Hukum Indonesia

Pada mulanya tidak ada pengaturan khusus mengenai tindak pidana penodaan agama dalam KUHP Indonesia, yang ada adalah berbagai rumusan tindak pidana yang berkaitan dengan kehidupan beragama, atau yang dapat diklasifikasikan menjadi tindak pidana terhadap kehidupan beragama, yaitu dalam Pasal 175, 176, dan 177 KUHP. Adapun dalam Pasal 156a KUHP yang di dalamnya memuat rumusan tindak pidana terhadap agama, yang merupakan pasal amendemen yang disisipkan berdasarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Pada masa itu penetapan presiden (Penpres) merupakan produk hukum yang setara dengan undang-undang, yang kemudian dikenal dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang, maka kedudukan Penpres tersebut ditingkatkan menjadi undang-undang, yang kini dikenal sebagai UUPNPS.

Ditinjau dari sejarah pembentukannya, maka penyisipan Pasal 156a KUHP tersebut mencerminkan kebutuhan aktual masyarakat Indonesia. Baik Pasal 156a⁴³ KUHP maupun Pasal 175-177 KUHP merupakan tindak pidana yang berada dalam Bab V tentang “Kejahatan Terhadap Ketertiban Umum”.

Penempatan tindak pidana terhadap agama dan kehidupan beragama dalam Bab tentang “Kejahatan Terhadap Ketertiban Umum” dapat diartikan bahwa pada dasarnya “agama” atau “kehidupan beragama” bukan kepentingan yang hendak dilindungi oleh hukum pidana, melainkan kriminalisasi atas perbuatannya itu, karena dianggap berpotensi mengganggu ketertiban umum.

Dalam perspektif negara hukum yang menjunjung tinggi HAM, campur tangan negara dalam batas-batas tertentu dapat dibenarkan berdasarkan Pasal 28J ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dalam hal ini, pembatasan dalam mengekspresikan kebebasan beragama dimaksudkan demi melindungi kebebasan mendasar dan kebebasan orang lain. Selanjutnya, ketentuan mengenai tindak pidana terhadap agama dan kehidupan di Indonesia masih memerlukan penyempurnaan dan perbaikan, baik dalam lingkup formil dan substansi agar memiliki unsur-unsur materiil yang lebih jelas sehingga tidak menimbulkan kesalahan dalam penafsiran dan tentunya dibarengi dengan penincian sanksi hukumnya.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, tindak pidana terhadap agama seperti yang telah diatur dalam Pasal 156a KUHP adalah “pasal amendemen” yang disisipkan berdasarkan Pasal 4 UUPNPS, yang berbunyi sebagai berikut:

Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 156a”

⁴³ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-undang.

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

- a. Yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- b. Dengan maksud supaya orang tidak menganut agama apa pun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sebelum penambahan pasal baru tersebut tidak dikenal delik agama, meskipun ada beberapa pasal dalam KUHP yang termasuk dalam kategori delik yang berkaitan dengan agama. Sejak konsep RUU KUHP 1993 hingga yang terbaru RUU KUHP 2010, kedua jenis tindak pidana itu dikenal sebagai tindak pidana terhadap agama dan kehidupan beragama.⁴⁴

Berdasarkan klasifikasi tersebut, dalam KUHP yang sekarang berlaku, tindak pidana terhadap agama diatur dalam Pasal 156a dan tindak pidana yang berkaitan dengan kehidupan beragama tersebar dalam Pasal 175-177 KUHP dan Pasal 503 ke-2 KUHP. Kekaburan norma jelas tampak pada UUPNS maupun KUHP yang mengatur tindak pidana penodaan agama. Masih terlihat pada rumusan “permusuhan, penyalahgunaan dan penodaan”, perlu diperinci pula objek penghujatan dan penghinaan agama, misalnya penghujatan terhadap Tuhan, penghinaan terhadap utusan Tuhan, kitab suci, ibadah keagamaan, dan sebagainya. Dan karena definisi masing-masing agama mengenai Tuhan, Rasul, Nabi, Kitab Suci, dan Ibadah Keagamaan berbeda-beda, maka diperlukan formulasi yang lebih jelas yang menekankan perlindungan terhadap agama, perasaan keagamaan dan perlindungan ketenteraman masyarakat beragama.

Sebelumnya, UUPNPS ini telah diajukan uji materi (*judicial review*) yang menganggap bertentangan dengan Pasal 28E ayat (1) dan (2); Pasal 28I ayat (1); dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Meskipun permohonan uji materi yang dituangkan dalam perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 tersebut akhirnya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, karena tidak semua dalil yang diajukan permohonan terbukti bertentangan dengan UUD 1945. Namun dalam putusannya MK mengakui bahwa UUPNPS ini memang perlu direvisi.⁴⁵

Dalam Pasal 1 UUPNS terdapat kata-kata “di muka umum” dimaksudkan apa yang lazim diartikan dengan kata-kata itu dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Konghucu (*Confusius*). Hal ini dapat dibuktikan dalam sejarah perkembangan agama-agama di Indonesia. Karena enam agama ini adalah agama-agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, se-

⁴⁴ Barda Nawawi Arief, 2008, *Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusuna Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, h. 323.

⁴⁵ Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama Terhadap UUD 1945, 19 April 2010, h. 298.

lain itu mereka juga mendapatkan bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini.

Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zaratustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh Pasal 29 ayat (2) dan mereka ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundang-undangan lain. Terhadap badan/aliran kebatinan, pemerintah berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan kearah Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan Ketetapan MPRS. No. II/MPRS/1960, Lampiran A, Bidang I, angka 6. Dengan kata-kata “kegiatan keagamaan” dimaksudkan segala macam kegiatan yang bersifat keagamaan, misalnya menamakan suatu aliran sebagai agama, menggunakan istilah-istilah dalam menjalankan atau mengamalkan ajaran-ajaran kepercayaannya ataupun melakukan ibadahnya dan sebagainya. Pokok-pokok ajaran agama dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk itu mempunyai alat-alat serta cara-cara untuk menyelidikinya.

Selanjutnya, apabila terjadi sebuah penyelewengan yang dilakukan oleh organisasi atau penganut-penganut aliran kepercayaan dan mempunyai efek yang cukup serius bagi masyarakat yang beragama, maka presiden berwenang untuk membubarkan organisasi itu dan untuk menyatakan sebagai organisasi atau aliran terlarang dengan akibat-akibatnya.⁴⁶

c. Sanksi Hukum Pelaku Penodaan Agama dalam Ketentuan Hukum Indonesia

Sebuah norma hukum tidak akan berarti sama sekali apabila tidak ada sanksi yang mengikutinya. Karena itu hampir setiap ketentuan yang memuat rumusan pidana diakhiri dengan ancaman pidana. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut **S.R. Suanturi** terdapat tiga cara dalam perumusan sanksi, yaitu:

- 1) Dalam KUHP pada umumnya kepada tiap-tiap pasal, atau juga pada ayat-ayat dari suatu pasal, yang berisikan norma langsung diikuti dengan suatu sanksi.
- 2) Dalam beberapa undang-undang hukum pidana lainnya, pada pasal-pasal awal ditentukan hanya norma-norma saja tanpa diikuti secara langsung dengan suatu sanksi pada pasal tersebut.
- 3) Sanksi dicantumkan pada pasal-pasal akhir.⁴⁷

Pada umumnya perumusan norma dan saksi tindak pidana terhadap agama dan kehidupan beragama serta pelaku aliran sesat dalam UUPNPS dan KUHP di Indonesia menjadi satu kesatuan. Sebagaimana telah diketahui, bahwa norma hukum tidak akan ada artinya apabila tidak ada sanksi yang mengaturnya. Ditinjau dari perumusan sanksi, baik KUHP Indonesia maupun dalam UUPNS, mencantumkan dalam pasal ayat yang bersangkutan.

⁴⁶ Pasal 3 UUPNPS Tahun 1965.

⁴⁷ **S.R. Sianturi**, 1986, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Alumni AHM-PTHM, h. 32.

Pengaturan sanksi tindak pidana tersebut, sebagian dirumuskan pada awal rumusan pasal, dan sebagian dicantumkan di akhir rumusan tindak pidana. Sanksi yang diterapkan dalam tindak pidana terhadap agama dan kehidupan beragama serta pelaku aliran sesat adalah pidana penjara.

Pasal 156a berasal dari UUPNPS tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang dalam Pasal 4 undang-undang tersebut langsung memerintahkan agar ketentuan di atas dimasukkan ke dalam KUHP. UUPNPS dengan tegas menyebutkan larangan mengusahakan dukungan umum dan untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama. Larangan tersebut dimuat dalam Pasal 1, selengkapnya diikuti:

"Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang utama di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran dari agama itu."

Adapun ketentuan Pasal 156a ini dimasukkan ke dalam KUHP Bab V tentang "Kejahatan Terhadap Ketertiban Umum" yang mengatur perbuatan menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap orang atau golongan lain di depan umum. Juga terhadap orang atau golongan yang berlainan suku, agama, keturunan, dan sebagainya. Pasal-pasal tersebut dapat dimaknai sebagai penjabaran dari prinsip antidiskriminasi dan untuk melindungi minoritas dari kewenangan-kewenangan kelompok mayoritas.

Argumen hukum dimasukkannya Pasal 156a ke dalam KUHP, di antaranya:

- 1) Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 dibuat untuk mengamankan negara dan masyarakat, cita-cita revolusi dan pembangunan nasional di mana penyalahgunaan atau penodaan agama dipandang sebagai ancaman revolusi.
- 2) Munculnya berbagai aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang dianggap bertentangan dengan ajaran dan hukum agama. Aliran-aliran tersebut dipandang telah melanggar hukum, memecah persatuan nasional dan menodai agama, sehingga perlu kewaspadaan nasional dengan mengeluarkan undang-undang ini.
- 3) Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 dimaksudkan untuk mencegah agar jangan sampai terjadi penyelewengan ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan; dan aturan ini melindungi ketenteraman beragama tersebut dari penodaan/penghinaan serta dari ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.
- 4) Seraya menyebut enam agama yang diakui pemerintah (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Konghucu [*Confusius*]), undang-undang ini berupaya sedemikian rupa agar aliran-aliran keagamaan di luar enam agama tersebut dibatasi kehadirannya.

Dasar yang digunakan untuk memasukkan delik agama dalam UUPNPS adalah Sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai *causa prima* negara Pancasila. UUD 1945 Pasal 29 juga menyebutkan bahwa negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa. Karena itu, kalau ada orang yang mengejek dan menodai Tuhan yang disembah tidak dapat dibiarkan tanpa pemidanaan.

Ditinjau dari perumusan normanya, Pasal 156a KUHP ditujukan pada pelanggaran tiga perbuatan, yaitu “permusuhan”, “penyalahgunaan”, atau “penodaan” agama, padahal penjelasan Pasal 4 UUPNPS, yang akhirnya menjadi Pasal 156a hanya mengikuti dan menyesuaikan redaksi Pasal 154 dan 156 KUHP, yang lebih dikenal dengan pasal-pasal penyebaran kebencian.

Terkait dengan penyisipan Pasal 156a dalam KUHP ada beberapa permasalahan fundamental yang sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan *rule of law*, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Pasal-pasal tersebut mula-mula diterapkan bagi tindak pidana yang di muka umum menyatakan perasaan permusuhan dan merendahkan kepada golongan penduduk,⁴⁸ yang selama ini bisa ditafsirkan dalam pengertian yang sangat luas. Begitu pula perkataan “perbuatan yang pada pokoknya”, yang juga tidak menentukan dengan pasti perbuatan yang dilarang. Pengertian “menyatakan perasaan permusuhan” dalam UUPNS dan Pasal 156 KUHP sangat multitafsir, ketimbang pasal-pasal “penghinaan”.

Pernyataan dalam bentuk penghinaan lebih jelas maksudnya dibandingkan dengan “menyatakan perasaan permusuhan, kebencian dan merendahkan”. Jadi, “penghinaan” atau “menghina” justru muncul sebagai istilah yang lebih jelas dan konkret maksudnya.

Begitu juga, “permusuhan” dan “penyalahgunaan” juga maknanya lebih luas. Karena itu, kata “menghina”, “penghinaan” dalam hal ini sifatnya lebih konkret dan pasti batasannya, bisa menggantikan “permusuhan, penyalahgunaan dan penodaan” dalam UUPNPS dan Pasal 156 KUHP.

Demikian pula perkataan “perbuatan yang pada pokoknya”, yang juga tidak menentukan dengan pasti perbuatan apa yang dilarang. Selanjutnya, istilah “penodaan” lebih konkret artinya apabila dikaitkan dengan perusakan tempat-tempat ibadah atau benda-benda untuk beribadah. Penodaan adalah tindakan yang menyebabkan kotor pada objek, kalau diterapkan untuk agama sebagai sistem kepercayaan bersifat niskala, bisa menimbulkan multitafsir. Kata “penodaan” lebih tepat diterapkan pada perbuatan yang lebih konkret, misalnya merusak atau menodai tempat ibadah atau benda untuk beribadah.

Seperti telah diuraikan dalam pembahasan terdahulu, bahwa berdasarkan UUPNPS Pasal 4 terdapat empat hal yang diancam pidana apabila dilakukan di muka umum, yaitu:

- 1) Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan

⁴⁸ Lihat Pasal 156 KUHP.

terhadap suatu agama.

- 2) Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat penyalahgunaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia.
- 3) Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia.
- 4) Perbuatan dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apa pun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dalam teori pidana dikenal adanya unsur-unsur yang diperlukan agar seseorang dapat diproses dalam sistem peradilan pidana. Dalam praktik pidana dikenal dua unsur yaitu unsur objektif dan unsur subjektif. Unsur objektif meliputi tindakan yang dilarang atau diharuskan, akibat dari keadaan atau masalah tertentu, sedangkan unsur subjektif meliputi kesalahan dan kemampuan bertanggung jawab dari pelaku.

Berkaitan dengan unsur objektif dan subjektif, **Lamintang** menyebutkan bahwa unsur subjektif adalah unsur-unsur yang melekat pada diri pelaku atau yang berhubungan dengan diri pelaku, dan termasuk ke dalamnya yaitu segala sesuatu yang terkandung dalam hatinya. Adapun unsur-unsur objektif adalah unsur-unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan, yaitu di dalam keadaan-keadaan mana tindakan-tindakan dari si pelaku itu harus dilakukan.⁴⁹

Lebih lanjut, **Lamintang** memerinci unsur subjektif dari perbuatan pidana sebagai berikut:

- 1) Kesengajaan atau ketidaksengajaan (*dolus* atau *culpa*).
- 2) Maksud atau *voornemen* pada suatu percobaan seperti yang dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) KUHP.
- 3) Macam-macam maksud seperti yang terdapat misalnya di dalam kejahatan pencurian, penipuan, pemerasan, pemalsuan, dan lain-lain.
- 4) Merencanakan terlebih dahulu atau *voorbedachte raad* seperti yang terdapat di dalam kejahatan pembunuhan menurut Pasal 340 KUHP.
- 5) Perasaan takut atau *vrees* seperti yang terdapat di dalam rumusan tindak pidana menurut Pasal 308 KUHP.⁵⁰

Adapun unsur-unsur objektif dari perbuatan pidana terdiri dari:

- 1) Sifat melanggar hukum.
- 2) Kualitas dari pelaku.
- 3) Kausalitas, yakni penyebab hubungan suatu tindakan sebagai penyebab dengan sesuatu kenyataan sebagai akibat.

Pendapat yang kurang lebih sama dikemukakan oleh Jonkers, bahwa kesalahan atau kesengajaan selalu merupakan unsur dari kejahatan. Dengan demikian, ketidakmampuan bertanggung jawab dan ketiadaan kesalahan merupakan alasan pembe-

⁴⁹ **Lamintang**, 1997, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, h. 193-194

⁵⁰ *Ibid.*

basan pelaku karena perbuatan pidana yang dituduhkan tidak terbukti.⁵¹

Pemenuhan unsur-unsur tersebut menjadi penting agar seseorang yang diduga melakukan suatu tindak pidana diberikan atau tidak diberikan sanksi sesuai dengan tindakan dan kompetensinya.

Dalam UUPNPS, rumusan sanksi pidana tercantum dalam Pasal 3, sebagai berikut:

"Apabila, setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau oleh Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam Pasal 2 terhadap orang, organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus melanggar ketentuan dalam Pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun."

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak *judicial review* akan UUPNPS telah menjawab polemik mengenai kewenangan negara atau pemerintah untuk melakukan tindakan hukum terhadap para pelaku penganut agama yang melakukan perbuatan penyalahgunaan agama atau melakukan penodaan terhadap agama dapat ditempuh dengan menggunakan wewenangnya di bidang hukum administrasi dengan ancaman sanksi administrasi berupa teguran sampai dengan melarang atau membubarkan kelompok atau organisasi yang dinilai telah menyalahgunakan agama atau menodai agama yang dianutnya.

Selanjutnya, jika orang seseorang atau kelompok/organisasi tersebut tidak mengindahkan peringatan, pemerintah tidak ragu-ragu untuk melakukan tindakan hukum dengan cara memprosesnya melalui perkara pidana (tindakan penyidikan dan penuntutan) ke pengadilan dan menuntut pidana berdasarkan UUPNPS dan Pasal 156a.

2. Undang-Undang Anti-Penodaan Agama di Berbagai Negara

Pada kenyataan pengaturan mengenai agama dan kehidupan beragama dalam konstitusi maupun undang-undang tidak hanya di Indonesia di negara-negara Islam bahkan negara sekuler pun memiliki regulasi berkaitan dengan agama dan kehidupan beragama khususnya terkait dengan anti-penodaan agama. Berikut adalah beberapa negara yang mengatur tentang anti-penodaan agama.

a. Pakistan

Di antara negara berpenduduk mayoritas Muslim, Republik Islam Pakistan merupakan negara dengan hukum anti-penodaan terketat. Pakistan menggunakan KUHP-nya untuk melarang dan menghukum perbuatan penodaan agama, antara lain:

- Pasal 295 KUHP Pakistan, misalnya, melarang merusak atau menodai rumah

⁵¹ J.E. Jonkers, 1987, *Hukum Pidana Hindia-Belanda*, Jakarta: PT Bina Aksara, h. 135.

ibadat atau tempat-tempat yang disakralkan.

- Pasal 295A melarang menyakiti perasaan beragama.
- Pasal 295B menghukum orang yang menodai Al-Qur'an dengan hukuman seumur hidup.
- Pasal 295C menghukum mati atau hukuman mati dengan denda, bagi ucapan yang menghina Nabi Muhammad.
- Pasal 298B dan 298C melarang penganut Ahmadiyah mengaku diri Muslim atau mengajak kaum Muslim masuk Ahmadiyah.

b. Inggris dan Irlandia

Di Inggris, hukum penodaan agama spesifik ditujukan pada penodaan agama Kristen. Seperti yang terjadi tahun 2007, ketika kelompok fundamentalis *Christian Voice* melakukan percobaan penuntutan terhadap BBC atas penayangan acara Jerry Springer Show, sebuah acara yang menayangkan opera yang menggambarkan Yesus, berpakaian bayi, dan dinyatakan sedikit *gay*. Tuntutan ditolak oleh hakim tingkat pertama dan tinggi. Hakim berpendapat, bahwa hukum penodaan ini tidak dapat digunakan pada suatu produksi pertunjukan teater. Adapun penuntutan oleh UU Penodaan yang berhasil terjadi pada tahun 1977, dalam kasus Whitehouse melawan Lemon, ketika Denis Lemon (editor Gay News) dinyatakan bersalah. Surat kabarnya memublikasikan puisi James Kirkup berjudul "*The Love that Dares to Speak its Name*" yang dianggap menodai Kristus dan kehidupannya. Lemon didenda £500 dan diberikan penangguhan hukuman penjara 9 bulan. Pada tahun 2002 puisi yang sama sengaja dibacakan di depan umum di depan tangga Gereja Trafalgar Square, tetapi tidak ada penuntutan. Orang terakhir di Inggris yang dikenai pidana penjara karena penodaan agama ialah John William Gatt, pada 9 Desember 1921.

Pada Maret 2008, dilakukan amendemen terhadap UU tentang Pengadilan Kriminal dan Imigrasi yang menghapuskan ketentuan tentang pencegahan penodaan dan pencemaran di Inggris dan Wales. Keputusan penghapusan ini mendapat persetujuan kerajaan pada 8 Mei 2008.

Di Irlandia, hukum penodaan agama mengikuti hukum Inggris yang membatasi larangan penodaan hanya terhadap agama Kristen. Tercatat misalnya bahwa pada tahun 1327, seseorang bernama Adam Duff O'Toale dihukum bakar hidup-hidup karena penodaan agama. Pada tahun 1703, seorang pendeta Kristen bernama Thomas Emlyn, dihukum denda 1.000 Poundsterling dan penjara satu tahun karena menolak ketuhanan dalam diri Yesus. Pada tahun 1852, John Syngean Bridgeman dihukum karena membakar Kitab Injil. Setelah Irlandia merdeka pada tahun 1922 aturan itu tetap ada pada Konstitusi 1922 dan juga pada Konstitusi 1937. Pada tahun 2009 diberlakukan UU Penodaan Agama yang mengacu kepada UU tentang Larangan Pernyataan Kebencian tahun 1989, tetapi karena aturan penodaan agama itu dimuat dalam Konstitusi 1937 maka sekarang ada wacana bagi amendemen konstitusi itu.

c. Amerika Serikat dan Kanada

Di Amerika Serikat tidak ada UU yang melarang penodaan agama, karena pengaturan seperti itu akan melanggar Konstitusi Amerika Serikat. Amendemen Pertama Konstitusi Amerika Serikat menyatakan:

"Kongres tidak boleh membuat hukum tentang sebuah kelembagaan agama, atau melarang pengamalannya, atau menghalangi kebebasan berbicara, atau kebebasan pers ..."

Meskipun demikian, Amerika Serikat dan beberapa negara bagiannya memberikan hukuman pidana yang lebih berat kepada kejahatan yang dilakukan terhadap seseorang karena agama yang dipeluknya. Misalnya, Bagian 3A1.1 dalam *The 2009 United States Sentencing Guidelines* menyatakan bahwa: "Jika penemu fakta di persidangan atau, pengadilan menentukan tanpa keraguan bahwa terdakwa sengaja memilih korban kejahatannya atau properti sasarannya karena warna kulit, ras, agama, kebangsaan, etnis, jenis kelamin, kecacatan, atau orientasi seksual tertentu, maka pengadilan perlu memperberat hukumannya."

Berbeda dengan di Amerika Serikat, Konstitusi Kanada tidak menyebut adanya agama resmi negara, melainkan hanya menyatakan bahwa Kanada didirikan atas prinsip-prinsip pandangan yang mengakui supremasi Tuhan dan aturan hukum. Tidak ada aturan tentang larangan penodaan agama, tetapi hanya UU Hukum Pidana yang melarang kebencian/*hate* propaganda (Pasal 318, 319, dan 320). Ancaman hukumannya adalah denda dan kurungan penjara paling lama dua tahun.

d. Australia dan Selandia Baru

Konstitusi Australia Bagian 116 menyatakan negara Australia tidak memiliki agama resmi. Sejak 1919 negara tidak pernah lagi menuntut ke pengadilan perkara-perkara penodaan agama. Sisa-sisa aturan tentang penodaan agama hanya ada pada larangan pendaftaran kapal laut yang mempunyai nama yang dapat menodai agama. Pada 1991 Komisi Reformasi Hukum Australia mengusulkan agar semua aturan yang berbau pelarangan penodaan agama dihapuskan dari seluruh sistem hukum federal Australia. Namun demikian, setiap negara bagian memiliki hukum pidana sendiri dan di beberapa negara bagian, yaitu Tasmania dan New South Wales, masih mengatur larangan penodaan agama. Jika seseorang merasa agamanya dinodai maka persoalannya diselesaikan dengan aturan tentang larangan *hate speech* (pernyataan kebencian).

Di Selandia Baru, dalam Pasal 123 UU Hukum Pidana Tahun 1961 dimungkinkan untuk menghukum 1 tahun penjara kepada siapa saja yang memublikasikan pencemaran atau penodaan agama. John Glover (manajer surat kabar *Maoriland Worker*), yang menerbitkan dua puisi karya Siegfried Sassoon, berjudul "*Stand-to: Good Friday Morning*" diadili pada 1922 karena dinilai menodai agama Kristen, namun penuntutannya gagal.

Tahun 1998 dan 2006 Kerajaan tidak menuntut ke pengadilan dua kasus peno-

daan agama. Sekarang penuntutan seperti itu tidak lagi menggunakan aturan penodaan agama, melainkan larangan menyatakan pidato kebencian yang diatur dalam UU HAM 1993.

e. Sudan dan Negara-negara Arab

Sudan dan negara-negara Muslim di Jazirah Arab, memiliki aturan yang sama tentang proteksi terhadap penodaan agama, khususnya Islam, yaitu memberikan hukuman terhadap siapa saja yang melakukan penodaan terhadap agama Islam.

KUHP Sudan Pasal 125 melarang penodaan agama dan pernyataan kebencian terhadap suatu keyakinan agama. Hukumannya terdiri atas kurungan, denda, dan cambuk paling banyak 40 kali. Pada tahun 2005, seorang pimpinan redaksi surat kabar *al-Wifaq*, didenda 8 juta pound Sudan karena menyebutkan isi sebuah manuskrip lama berusia 500 tahun yang menyatakan bahwa nama ayah Nabi Muhammad bukanlah “Abdullah” tetapi “Abdul Lat” (hamba dari berhala Lata). Pada tahun 2007, dua orang penjual buku asal Mesir dijatuhi hukuman enam bulan kurungan karena bersalah menjual buku yang menghina Siti Aisyah, istri Nabi Muhammad SAW.

f. Malaysia

Malaysia merupakan satu di antara negara persemakmuran Inggris (*commonwealth*) yang menerapkan prinsip-prinsip Islam. Oleh sebab mereka melakukan protektif terhadap siapa saja yang melakukan penodaan agama terutama agama Islam.

Pasal 295-298A Hukum Pidana Malaysia memberikan ancaman hukuman penjara selama-lamanya tiga tahun atau denda sampai 1000 ringgit kepada siapa yang terlibat perbuatan penodaan agama. Biasanya penodaan itu ditujukan terhadap agama Islam, tetapi secara teoritik dapat juga ditujukan kepada agama lain.

g. Jerman dan Inisiatif Eropa

Jerman juga merupakan salah satu negara di Uni Eropa yang dalam regulasinya mengatur hal-hal yang terkait dengan permasalahan penodaan agama. Di Jerman, pelarangan penodaan agama diatur pada Pasal KUHP-nya, *the Strafgesetzbuch*. Intinya jika suatu perbuatan itu mengganggu kedamaian umum, maka tindakan penodaan itu dapat dipidanakan. Pada tahun 2006, seorang bernama Manfred van H atau dikenal sebagai “Mahavo” diadili karena penodaan agama.

Pengaturan mengenai permasalahan penodaan agama juga ada pada negara-negara di Uni Eropa. Sidang Parlemen Dewan Eropa di Strasbourg pada tanggal 29 Juni 2007 mengeluarkan rekomendasi tentang penodaan agama, penistaan agama, dan pernyataan kebencian yang didasarkan pada agama yang intinya memberikan panduan kepada negara-negara anggota Dewan Eropa bahwa mengingat Pasal 10 tentang kebebasan menyatakan pendapat dan Pasal 9 tentang kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama dari Konvensi Eropa tentang HAM, agar masalah penodaan agama tidak lagi dianggap sebagai kejahatan. Sebagai gantinya sebagian negara

Eropa menggunakan aturan tentang penghinaan atas dasar agama. Pada tahun 2008, Komisi Venice selaku penasihat bidang konstitusi melaporkan bahwa hukum penodaan agama hanya tinggal di beberapa negara.

3. Problematika Aliran Sesat (*Splinter Group*)

a. Fenomenologis Aliran Sesat

Munculnya kelompok aliran (*splinter group*) di Indonesia akhir-akhir ini merupakan fenomena gunung es dalam kehidupan sosial dan spiritual. Mulai dari *al-Qiyadah al-Islamiah*, Millah Abraham, Quran Suci, Hidup di balik hidup, Inkar Sunnah, Islam Pembaru, Islam Jamaah, al-Zaitun, Jamaah Kerasulan, dan lain-lainnya. Pemahaman semacam ini terjadi di semua agama di dunia, bahkan di dunia kehidupan spiritual pun tumbuh berbagai aliran pemikiran tentang makna hidup lewat berbagai media supranatural.⁵² Kejadian semacam ini pun sudah terjadi sejak ribuan tahun yang lalu dengan berbagai variannya, bahkan sejak masa para sahabat Rasulullah SAW.

Dalam perspektif sejarah, aliran dalam Islam mulai tampak pada saat Perang Siffin (37 H) Khalifah Ali bin Abi Thalib dengan Mu'awiyah. Pada saat tentara 'Ali dapat mendesak tentara Mu'awiyah, maka Mu'awiyah meminta diadakan perdamaian. Sebagian tentara Ali menyetujui perdamaian ini, dan sebagian lagi menolaknya. Kelompok yang tidak setuju ini akhirnya memisahkan diri dari Ali dan membentuk kelompok sendiri yang akhirnya terkenal dengan nama *Khawarij*. Mereka menganggap Ali, Mu'awiyah, dan orang-orang yang menerima perdamaian ini telah berbuat salah (dosa besar) karenanya mereka bukan mukmin lagi dan boleh dibunuh. Masalah dosa besar ini kemudian menimbulkan tiga aliran teologi dalam Islam, yaitu: *Khawarij*, *Murji'ah*, dan *Mu'tazilah*.⁵³

Sekian banyak aliran yang tumbuh dan berkembang di Indonesia, pada dasarnya terbagi menjadi dua kelompok yaitu aliran yang diperbolehkan dan aliran sesat-menyesatkan. Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada tahun 2007 dalam Rapat Kerja telah mengeluarkan Keputusan tentang 10 Kriteria Aliran Sesat, yaitu:

- 1) Mengingkari salah satu dari rukun iman dan rukun Islam.
- 2) Meyakini dan/atau mengikuti akidah yang tidak sesuai dengan Al-Qur'an dan Sunnah.
- 3) Meyakini turunnya wahyu setelah Al-Qur'an.
- 4) Mengingkari autentisitas dan/atau kebenaran isi Al-Qur'an.
- 5) Melakukan penafsiran Al-Qur'an yang tidak berdasarkan kaidah-kaidah tafsir.
- 6) Mengingkari kedudukan Hadis Nabi sebagai sumber ajaran Islam.

⁵² Widya Mukti, 2008, *Menilik Ajaran Sesat Menuju Pemahaman Spiritual*, Yogyakarta: Tajidu Press, h. 20. Lihat juga Hariis Y.P. Sibuea, 2016, "Perspektif Yuridis Penanganan Organisasi Masyarakat Gafatar", artikel dalam *Info Singkat Hukum* Vol. VIII, No. 02/II/P3DI/Januari/2016, h. 1.

⁵³ Lihat Harun Nasution, 1986, *Teologi Islam, Aliran-aliran, Sejarah Analisis Perbandingan*, Jakarta: UI Press, h. 5-7.

- 7) Menghina, melecehkan dan/atau merendahkan para nabi dan rasul.
- 8) Mengingkari Nabi Muhammad sebagai Nabi dan Rasul terakhir.
- 9) Mengubah, menambah dan/atau mengurangi pokok-pokok ibadah yang telah ditetapkan oleh syariah, seperti haji tidak ke Baitullah, shalat wajib tidak 5 waktu.
- 10) Mengafirkan sesama Muslim tanpa dalil *syar'i* seperti mengkafirkan Muslim hanya karena bukan kelompoknya.

Berdasarkan kriteria tersebut, MUI telah mengeluarkan beberapa fatwa terkait dengan mana saja aliran yang dianggap sesat dan menyesatkan yang tumbuh dan berkembang di Indonesia. Bahkan Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) mencatat, sejak tahun 2001 hingga 2007, sedikitnya ada sekitar 250 aliran agama yang menyimpang berkembang di Indonesia. Dari jumlah tersebut, 50 di antaranya tumbuh subur di Jawa Barat. Berikut adalah sebagian aliran yang menurut fatwa MUI sesat dan menyesatkan.

TABEL 17.1. DATA ALIRAN SESAT DAN MENYESATKAN MENURUT MAJELIS ULAMA INDONESIA

No.	Nama Aliran	Keberadaan Aliran	Fatwa MUI/Dasar Hukum yang Melarang
1	Syi'ah	Sudah ada sejak masa kekhalifahan sahabat/setelah terbunuhnya al-Husein putra Ali bin Abi Thalib, dan disebarkan oleh Abdullah bin Saba .	Ditetapkan sebagai aliran yang menyimpang oleh Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia pada tanggal 7 Maret 1984 M/4 Jumadil Akhir 1404 H
2	Ahmadiyah	Aktif sejak 1889 di Pakistan, dan masuk ke Indonesia tahun 1924, didirikan oleh Mirza Ghulam Ahmad (1835-1906) yang diyakini juga sebagai Nabi/Rasul mereka.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fatwa MUI No. 05/Kep/Munas II/ MUI/1980 yang menyatakan ajaran tersebut sesat. ▪ Fatwa MUI tahun 2005. ▪ Rabithah Alam Silami (Liga Dunia Islam) di Mekkah menyatakan aliran kafir di luar islam.
3	Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII)	Aktif sejak 1970 di Ds. Bangi, Purwosari Kediri Jawa Timur, didirikan oleh Madigol Nurhasan Lubis bin Abdul bin Thahir in Irsyad (1915-1982).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fatwa MUI tanggal 13 Agustus 1994 sewaktu masih bernama <i>Islam Jamaah</i>. ▪ Fatwa MUI tahun 2005. ▪ SK Kejaksaan Agung RI No. Kep.089/D.a/10/1971 tanggal 29 Oktober 1971 tentang Pelarangan LDII yang pada waktu itu masih bernama <i>Islam Jamaah</i>.
4	Agama <i>Salamullah</i> / Lia Eden	Aktif sejak 1995 di Jakarta, didirikan oleh Lia Aminuddin yang mengaku bertemu Jibril dan membaiait diri sebagai Bunda Maria dan berganti nama menjadi Lia Eden.	Fatwa MUI No. Kep-768/MUI/XII/1997 tanggal 22 Desember 1997 Fatwa Sesat Ajaran Lia Aminudin.
5	Ingkar Sunah	Muncul tahun 1980-an dengan pemimpinnya Mohammad Irham Sutarto .	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinyatakan sebagai aliran sesat dan menyesatkan oleh MUI tahun 1983. ▪ Dilarang secara resmi berdasarkan SK Jaksa Agung No. Kep- 169/J.A/1983 tanggal 30 September 1983.

6	Negara Islam Indonesia (NII) KW-9/Az-Zaitun	NII aktif sejak 7 Agustus 1949 di Tasikmalaya Jawa Barat yang pertama kali didirikan oleh Sekarmadji Maridjan Kartosoewiryo , yang kemudian berganti nama menjadi NII KW-9 (Komandemen Wilayah-IX) yang dipimpin oleh Abu Toto Syekh Panjigumilang 1992 di Desa Gantar Indramayu Jabar.	Dinyatakan sebagai aliran sesat dan menyesatkan oleh MUI tahun 2003.
7	Isa Bugis	Aktif sejak 1980 di Rawamangun Jakarta, pertama kali didirikan oleh Isa Bugis (1926) di Aceh Pidie tahun 1926.	Dinyatakan sebagai aliran sesat dan menyesatkan oleh Departemen Agama RI tahun 1972.
8	Jaringan Islam Liberal (JIL)	Aliran ini aktif sejak 2001 yang dipimpin oleh Ulil Abshar Abdalla .	Dinyatakan sebagai aliran sesat dan menyesatkan berdasarkan Fatwa MUI tahun 2007.
9	Al-Qiyadah al-Islamiyah	Aliran ini berpusat di Kampung Gunungsari Desa Gunung Bunder Cibungbulan Bogor berdiri pada 23 Juli 2006 oleh Ahmad Mushadeq alias Abdul Salam , yang juga memproklamirkan diri sebagai Rasul mereka.	Dinyatakan sebagai aliran sesat dan menyesatkan berdasarkan Fatwa MUI No. 04 Tahun 2007 pada tanggal 3 Oktober 2007.
10	Komunitas Millah Abraham (KOMAR)	Aliran KOMAR merupakan perubahan nama Al-Qiyadah Al-Islamiyah, berdiri pada 12 September 2009 berpusat di Jalan Raya Puncak KM 79 Cisarua Bogor.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinyatakan sebagai aliran sesat dan menyesatkan berdasarkan Fatwa MUI tahun 2010. ▪ Dilarang berdasarkan SK Gubernur Aceh No. 9 Tahun 2011.

Dirangkum dari berbagai sumber.

Berikut dipaparkan beberapa aliran yang menurut MUI dan juga Kementerian Dalam Negeri RI dikelompokkan dalam aliran sesat dan menyesatkan.

● Gerakan Fajar Nusantara (GAFATAR)

Di penghujung tahun 2012, muncul aliran keagamaan yang bernama Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar). Gafatar belakangan ini merupakan aliran yang kembali menjadi fenomenologis. Gafatar sejak kehadirannya telah menimbulkan dugaan kuat sebagai aliran yang menyimpang. Bermula dari laporan masyarakat yang beberapa anggota keluarganya didapati hilang, yang kemudian diketahui menjadi anggota Gafatar dan pindah ke Mempawah Kalimantan Barat.⁵⁴

Gafatar semula mendeklarasikan diri sebagai organisasi kemasyarakatan, yang melakukan berbagai aktivitas sosial, seperti: bakti sosial, donor darah, dan kegiatan sosial lainnya. Penegasan ini disampaikan **Mahful M. Tumanurung** selaku Ketua Umum Gafatar melalui Pidato Pembukaan Rakernas III Gafatar pada hari Kamis 26 Februari 2012 di Gedung Balai Sudirman Jakarta, yang menegaskan bahwa Gafatar tidak akan berevolusi menjadi organisasi keagamaan maupun organisasi politik. Gafatar hanya melaksanakan segala kehendak dan rencana dengan penuh kepa-

⁵⁴ *Suara Pembaruan*, Selasa 19 Januari 2016.

tuhan dan kesungguhan semata-mata untuk mendapat rahmat, nikmat dan anugerah dari Allah SWT.⁵⁵

Meskipun mengaku berlandaskan agama Islam dan Pancasila sebagai asas organisasi, Gafatar justru memunculkan doktrin yang menyimpang dari syariat Islam. Termasuk syariat yang terpenting, yaitu shalat lima waktu. Mereka menganggap orang yang shalat sebagai orang yang musyrik, mereka bercita-cita memerangi orang-orang yang shalat, syahadat mereka pun berbeda, bukan lagi “*Asyhadu anna Muhammad Rasulullah*” tapi “*Asyhadu anna al-Masih al-Maw'ud Rasulullah*”.⁵⁶

Menurut **M. Amin Djamaluddin**, Gafatar adalah sebuah aliran kepercayaan yang sesat dan menyesatkan merupakan penjelmaan al-Qiyadah al-Islamiyah, sehingga banyak keyakinan yang sangat menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam yang murni.⁵⁷ Selain memiliki syahadat baru, di mana setiap pengikutnya diminta beriman pada *al-Masih al-Maw'ud* dan menganggap orang yang tidak beriman padanya adalah kafir, Gafatar sebagaimana *al-Qiyadah al-Islamiyah* juga tidak mewajibkan shalat lima waktu, puasa, membayar zakat, dan naik haji.⁵⁸

Keberadaan Gafatar yang mendoktrinkan diri sebagai gerakan yang berbasis sosial kemasyarakatan tersebut dengan mudah melakukan manuver dan lepas dari pemantauan berbagai pihak secara saksama. Gerakan itu baru terangkat menjadi pembicaraan umum setelah MUI mengeluarkan Fatwa Sesat Nomor 6 Tahun 2016 pada tanggal 3 Februari 2016. Fatwa itu didasarkan atas hasil pengkajian dari Komisi Pengkajian dan Penelitian MUI tentang Aliran Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar) pada tanggal 28 dan 30 Januari 2016, yang antara lain menyatakan:

- Gafatar merupakan metamorfosis dari *al-Qiyadah al-Islamiyah* dan Komunitas Millah Abraham.
- Paham keagamaan Gafatar sama dengan paham keagamaan *al-Qiyadah al-Islamiyah* dan Komunitas Millah Ibrahim.
- Gafatar menyebarkan keyakinan dan pemahaman keagamaan: (i) adanya pembawa risalah dari Tuhan Yang Maha Esa, sebagai mesias dan juru selamat, yaitu Ahmad Musadeq alias Abdus Salam Messi yang hakikatnya nabi akhir zaman setelah Nabi Muhammad SAW; (ii) mengingkari kewajiban shalat lima waktu, puasa Ramadhan, dan haji; (iii) mencampuradukkan (sinkretisme) antara ajaran Islam, Yahudi, dan Nasrani dengan menafsirkan ayat-ayat Al-Qur'an tidak sesuai dengan kaidah tafsir.⁵⁹

⁵⁵ <http://tokohpenemu.blogspot.com/2016/01/mahful-muis-tumanurung-ketum-gafatar.html>, diakses 4 Februari 2016 13:42. Lihat juga <http://gafatar.org/item/77-mahful-tumanurung-gafatar-bukan-organisasi-keagamaan.html>, diakses 9 Februari 2016.

⁵⁶ <http://www.beritasatu.com/343670-gafatar-adalah-penjelamaan-al-qiyadah-al-islamiyah-yang-dilarang.html>, diakses 5 Februari 2016.

⁵⁷ **M. Amin Djamaluddin**, “Proses Lahirnya Gafatar (Gerakan Fajar Nusantara)”, <http://www.lppipusat.com/proses-lahirnya-gafatar-gerakan-fajar-nusantara.html>, diakses 3 Februari 2016. Lihat juga **Nasrul Koharuddin**, 2008, *Ahmad Mushaddeq dan Ajaran Al-Qiyadah Al-Islamiyah*, Yogyakarta: Media Pressindo, h. 18.

⁵⁸ **Nasrul Koharuddin**, *Ibid.*, h. 4.

⁵⁹ *Ibid.*

Berdasarkan penjelasan dari Kejaksaan Agung RI pada forum *tabayun* (klarifikasi) dalam Rapat Komisi Fatwa MUI serta Komisi Pengkajian dan Penelitian MUI pada tanggal 2 Februari 2016, yang pada intinya menyatakan bahwa Gafatar semula bergerak di bidang sosial, namun dalam perkembangannya mengajarkan aliran keagamaan yang merupakan metamorfosis dari aliran *al-Qiyadah al-Islamiyah* serta aliran Millah Abraham.

Merujuk pada hasil tersebut, MUI melalui Fatwa No. 06 Tahun 2016 tentang Aliran Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar) pada 3 Februari 2016, menetapkan:

- *Pertama*, aliran Gafatar (Gerakan Fajar Nusantara) adalah sebuah aliran keagamaan yang menempatkan Ahmad Moshaddeq sebagai guru spiritual dengan meyakini dan mengajarkan ajaran, antara lain: (i) adanya pembawa risalah dari Tuhan Yang Maha Esa, sebagai mesias dan juru selamat, yaitu Ahmad Moshaddeq alias Abdus Salam Messi yang hakikatnya nabi setelah Nabi Muhammad SAW; (ii) belum mewajibkan shalat lima waktu, puasa Ramadhan, dan haji.
- *Kedua*, aliran Gafatar adalah sesat dan menyesatkan, karena: merupakan metamorfosis dari aliran *al-Qiyadah al-Islamiyah* yang sudah difatwakan sesat melalui Fatwa MUI Nomor 04 Tahun 2007 dan mengajarkan paham dan keyakinan Millah Abraham, yang sesat menyesatkan karena mencampuradukkan ajaran Islam, Nasrani, dan Yahudi dengan menafsirkan ayat-ayat Al-Qur'an yang tidak sesuai dengan kaidah tafsir.
- *Ketiga*, para ulama, pemerintah dan masyarakat agar turut serta dalam melakukan pembimbingan, pembinaan, dan pengawasan terhadap para pengurus, pengikut, dan simpatisan eks Gafatar agar kembali ke akidah yang benar.

Selain Fatwa MUI No. 6 Tahun 2016 mengenai aliran Gafatar menyesatkan, Dirjen Kesbangpol Kemendagri pada 5 April dan 30 November 2015 pernah membuat surat kepada Kesbangpol provinsi dan kabupaten/kota untuk tidak mengeluarkan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) kepada Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) Gafatar dan agar melakukan pengawasan dan pemantauan aktivitas ormas tersebut. Berdasarkan surat tersebut, sebenarnya pihak Kemendagri telah mengantisipasi bahaya dari ormas Gafatar.⁶⁰ Bahkan sebelumnya melalui Surat Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri RI No. 220/3657/D/III/2012 tanggal 20 November 2012, Kementerian Dalam Negeri RI telah melarang organisasi Gafatar, tetapi organisasi ini berganti nama menjadi Negara Karunia Tuhan Semesta Alam.⁶¹

● Al-Qiyadah Al-Islamiyah

Al-Qiyadah al-Islamiyah organisasi yang didirikan oleh **Ahmad Moshaddeq**, seorang pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pemerintah DKI Jakarta dan mantan

⁶⁰ Harris Y. P. Sibuea, "Perspektif Yuridis Penanganan Organisasi Kemasyarakatan Gafatar", Info Singkat Hukum, Vol. VIII, No. 02/II/P3DI/Januari/2016, h. 2.

⁶¹ Mengenal Mahful Muis Tumanurung: Ketua Umum Organisasi Gafatar, <http://www.aktualita.co/tag/mahfud-muis-tumanurung>, diakses 2 Februari 2016.

pengurus Persatuan Bulu Tangkis Seluruh Indonesia (PBSI), pada tanggal 23 Juli 2006. Berbeda dengan penampilan kebanyakan pimpinan agama Islam yang memakai jubah dan memelihara jenggot, Mushaddeq tidak memelihara jenggot. Ia hanya memakai kopiah dan pakaian kemeja dengan kumis tumbuh di ujung sebelah kanan kiri mulutnya. Sebagai pendiri aliran ini, Moshaddeq mengaku telah mendapatkan wahyu untuk menjadi rasul baru di abad ke-21. Ia percaya, setelah selama 40 hari 40 malam bertapa di sebuah gua, di Gunung Bunder, Bogor, Jawa Barat, Allah menunjuknya untuk menjadi *al-Masih al-Mau'ud*. Selama tiga hari berturut-turut, ia bermimpi mendapatkan wahyu dari Allah. Ini terjadi di tahun 2001.⁶²

Al-Qiyadah al-Islamiah berpusat di Kampung Gunung Sari, Desa Gunung Bunder, Kecamatan Cibungbulan, Kabupaten Bogor, dalam fase dakwahnya, ia miripkan dengan fase dakwah Rasulullah Muhammad SAW, yakni: *Sirron* (dakwah dengan sembunyi-sembunyi), *Jahron* (dakwah dengan terbuka), *Hijrah*, *Qital* (perang), *Fat-hu Makkah* (dakwah puncak), dan *Madinatul Munawaroh* (*al-Qiyadah* tegak di dunia). Terakhir mengklaim bahwa kini dakwah *al-Qiyadah* sudah memasuki *Jahron* (dakwah dengan cara terbuka) dan *Madinatul Munawaroh* sebagai puncak perjuangannya ditandai dengan berdirinya khilafah diramal akan terjadi pada 2024.⁶³

Aliran ini telah merekrut demikian banyak pengikut dari kalangan mahasiswa dan pelajar di berbagai penjuru Tanah Air. Cara yang mereka lakukan adalah dengan mengajak pelajar Islam untuk mempelajari Al-Qur'an, namun mereka tafsirkan sesuai dengan misi mereka. Lantas mereka kait-kaitkan dengan ajaran Yesus dan ujung-ujungnya mencampuradukkan antara ajaran Islam dan Kristen. Tampak dari luar Islam tapi dalamnya Kristen.

Jumlah pengikut aliran *al-Qiyadah al-Islamiah* mencapai 41.000 orang.⁶⁴ Mereka tersebar di sembilan daerah, yakni: Jakarta, Tegal, Cilacap, Yogyakarta, Surabaya, Padang, Lampung, Batam, dan Makassar. Mereka tertarik dengan pendapat Ahmad yang sangat persuasif dan mudah menarik simpati orang. *Al-Qiyadah al-Islamiah* pun telah menerbitkan beberapa buku yang memuat ajaran mereka dan tersebar khusus di kalangan umatnya. Buku utamanya setebal 192 halaman berisi kisah al-Masih al-Mau'ud ketika mendapatkan wahyu berjudul *Ruhul Kudus Yang Turun Kepada al-Masih al-Mau'ud*. Di samping dua judul buku lainnya yang disyalir ditulis oleh Ahmad Mushaddeq sendiri.⁶⁵

Meskipun mengaku berlandaskan agama Islam, aliran baru ini justru memunculkan doktrin yang menyimpang dari syariat Islam. Termasuk syariat yang terpenting, yaitu shalat lima waktu, mereka menganggap orang yang shalat sebagai orang yang musyrik, mereka bercita-cita memerangi orang-orang yang shalat, syahadat mereka pun berbeda, bukan lagi "*Asyhadu anna Muhammad Rasulullah*" tapi "*Asyhadu Anna al-Masih al-Maw'ud Rasulullah*". Masih banyak keyakinan *al-Qiyadah*

⁶² Widya Mukti, 2008, *Menilik Ajaran Sesat Menuju Pemahaman Spiritual*, Yogyakarta: Tajidu Press, h. 14.

⁶³ M. Yuanda Zara dkk, 2007, *Aliran-aliran Sesat di Indonesia*, Yogyakarta: Banyu Media, h. 134-135.

⁶⁴ *Ibid.*, h. 136.

⁶⁵ *Ibid.*, h. 124.

al-Islamiyah yang sangat menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam yang murni.⁶⁶ Selain memiliki syahadat baru, di mana setiap pengikutnya diminta beriman pada *al-Masih al-Mau'ud* dan menganggap orang yang tidak beriman padanya adalah kafir, *al-Qiyadah al-Islamiyah* juga tidak mewajibkan shalat lima waktu, puasa, membayar zakat, dan naik haji.⁶⁷ Gerakan yang sangat terselubung menjadikan berbagai pihak menemui kesulitan untuk memantau secara saksama. Gerakan yang terselubung itu baru terangkat menjadi pembicaraan umum setelah MUI mengeluarkan Fatwa Sesat Nomor 04 Tahun 2007 pada tanggal 3 Oktober 2007. Fatwa itu didasarkan atas Laporan Komisi Pengkajian dan Pengembangan MUI.⁶⁸

Puncak dari putusan MUI itu adalah bubarnya aliran *al-Qiyadah al-Islamiyah* pada 2008 setelah Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memvonis Ahmad Moshaddeq empat tahun penjara dipotong masa tahanan atas pasal penodaan agama. Setelah proses pengadilan tuntas, Ahmad Moshaddeq secara terbuka menyatakan telah bertobat dan kembali memeluk agama Islam.⁶⁹

● Komunitas Millah Abraham (Komar)

Millah Abraham atau Gerakan Komar (Komunitas Milah Abraham) adalah baju baru untuk *al-Qiyadah al-Islamiyah* yang didirikan oleh Ahmad Mushaddeq pada tahun 2010. Pokok ajaran Millah Abraham adalah sama dengan *al-Qiyadah al-Islamiyah*, dan menjadikan Ahmad Moshaddeq sebagai nabi. Selain itu, Milah Abraham juga mencampuradukkan ajaran Islam, Nasrani, dan Yahudi. Milah Abraham berpusat di Depok Jawa Barat dan tidak menjadi isu sebesar *al-Qiyadah al-Islami*.

Dalam rapat Pengurus lengkap, pada Sabtu 12 September 2009 di Jalan Raya Puncak KM 79 Cisarua Bogor Jawa Barat, dalam pengarahan ketuanya pada saat itu antara lain mengatakan:

"12 September 2009 ini adalah sebuah saah baru, sejarah baru dan catatlah peristiwa ini baik-baik."

"Suatu hal yang perlu kita cerdas, Allah bukanlah orang Arab dan Dia (Allah) sangat mengerti apabila manusia beribadah kepada-Nya menggunakan bahasa apa pun yang digunakannya. Ini merupakan sebuah akidah bersejarah yang aku ungkapkan kepada kalian, pada tanggal 12 September 2009 bersejarah ini. Ini merupakan suatu yang baru dari Alqi (*al-Qiyadah al-Islamiyah*) kita bergeser menuju Millah Abraham. Kalau nanti orang mempermasalahkan nama yang kamu gunakan, maka katakanlah kepada mereka, kamu adalah Komunitas Millah Abraham."

"Pada masa transisi, penyesuaian merupakan suatu yang logis. Dengan adanya peralihan dari Alqi (*al-Qiyadah al-Islamiyah*) kepada Komunitas Millah Abraham, tentu saja perlu penyesuaian, perlu perubahan struktur."⁷⁰

⁶⁶ Nasrul Koharuddin, 2008, *Ahmad Mushaddeq ...*, *Op. cit.*, h. 18.

⁶⁷ *Ibid.*, h. 14.

⁶⁸ M. Yuanda Zara dkk., 2007, *Aliran-aliran ...*, *Op. cit.*, h. 123.

⁶⁹ Gafatar Ingin Membentuk Agama Baru, <http://www.beritasatu.com/nasional/343671-gafatar-ingin-membentuk-agama-baru>, diakses 29 Januari 2016.

⁷⁰ M. Amin Djamaluddin, "Proses Lahirnya Gafatar (Gerakan Fajar Nusantara)", <http://www.lppipusat>.

Dengan mereka berganti nama (baju) dari *al-Qiyadah al-Islamiyah* menjadi Millah Abraham, komunitas ini bisa leluasa dan bebas mengembangkan organisasinya di seluruh Indonesia. Mereka hanya mengubah namanya saja, akan tetapi ajarannya masih tetap sesat, karena mengikuti ajaran “nabi” Ahmad Moshaddeq.

Beberapa paham yang diyakini oleh Komunitas Millah Abraham, yaitu: *pertama*, golongan Millah Ibrahim menyebarkan ajaran bahwa Islam yang ada sekarang adalah palsu dan Islam telah lama lenyap dari anutan umat Islam mereka mengatakan puak-puak Mongol telah menghapuskan Islam apabila Baghdad diserang pada kurun ke-10 dan 11.

Kedua, golongan ini juga mengandaikan bahwa Islam yang ada sekarang hanya diamalkan di dalam rumah sahaja namun di luar rumah, tiada Islam. Ini semua adalah andaian-andaian tidak berfakta yang mereka lakukan bagi mengelirukan belia-belia dan masyarakat bagi menengahkan ajaran sesat mereka.

Ketiga, golongan Millah Ibrahim sebenarnya berasal dari golongan-golongan anti-Hadis, ingkar Sunnah yang tidak percaya kepada shalat. Mereka ini menganjurkan ajaran tidak bershalat. Inilah antara amalan yang paling kentara golongan ini yang menyeru ahli-ahli mereka supaya berhenti shalat. Jelas dan kentara dari amalan golongan ini, mereka adalah golongan musuh Islam akhir zaman yang akan menghancurkan Islam dengan menyeru umat Islam, meninggalkan shalat.⁷¹

Menyikapi hadirnya paham Millah Abraham yang meresahkan masyarakat, Gubernur Aceh mengeluarkan SK yang berisi larangan untuk Millah Abraham di seluruh wilayah Aceh dengan SK Gubernur Aceh Nomor 9 Tahun 2011, pada Kamis 26 April 2012. Alhasil pada 26 April 2012 seluruh kegiatan Millah Abraham resmi dihentikan.

Di pihak lain Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kota Depok terus memantau komunitas tersebut agar tak menyesatkan warga di sekitarnya. Menurut Sekretaris MUI Kota Depok, **Khaerullah Ahyari**, Komar merupakan metamorfosis dari aliran *al-Qiyadah* yang didirikan pada 2007 oleh Ahmad Musadeq.⁷² Pengikut aliran Komar ini diindikasikan berkembang di Kecamatan Beji dan Kecamatan Cilodong, Depok.

Berdasarkan kenyataan tersebut, jelas bahwa gerakan Komar adalah sesat dan menyesatkan. Mereka meyakini bahwa Ahmad Musadeq adalah utusan/rasul bagi mereka, bahkan meyakinkan pengikutnya jika Malaikat Jibril sendirilah yang menyampaikan wahyu Tuhan tersebut kepadanya. Majelis Ulama Indonesia (MUI) langsung memberi cap aliran sesat pada organisasi yang dipimpin Ahmad Musadeq ini.

b. Kriteria Aliran Sesat

Aliran dari arti katanya berarti paham, pendapat yang diikuti atau diyakini, sedangkan sesat artinya sangat salah. Aliran sesat berarti paham, atau pendapat yang

com/proses-lahirnya-gafatar-gerakan-fajar-nusantara.html., diakses 3 Februari 2016.

⁷¹ Ajaran Sesat Millah Ibrahim atau Milah Abraham, <https://www.facebook.com/DatoSahol/posts/10152038799304596>, diakses 5 Februari 2016.

⁷² <http://tokohpenemu.blogspot.com/2016/01/ahmad-musadeq-tokoh-pendiri-gafatar.html>, diakses 4 Februari 2016 13:46.

menjadi keyakinan seseorang atau kelompok yang sangat salah arah.⁷³ Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) mencatat sejak tahun 2001 hingga 2007, sedikitnya ada sekitar 250 aliran agama yang menyimpang berkembang di Indonesia. Dan dari jumlah tersebut, 50 di antaranya tumbuh subur di Jawa Barat.

Menurut **Yulkarnain Harahab** dan **Supriyadi**, untuk menilai suatu aliran dikategorikan sesat atau bukan dalam pandangan Islam harus melihat ketentuan-ketentuan yang ada dalam Al-Qur'an dan as-Sunnah, yang secara metodologis suatu ajaran dikatakan sesat jika menyimpang dari ajaran pokok yang bersumber dari Al-Qur'an dan as-Sunnah.⁷⁴

Meminjam istilahnya **Kuntowijoyo**, penganut aliran sesat merupakan *splinter group* (kelompok sempalan) yang mampu mengorganisasi diri dengan baik. Bahkan semangat juang (*ghirah*) untuk senantiasa menyebarkan pahamnya kepada masyarakat luas pun dapat dibilang cukup tinggi. Walhasil, mereka saat sekarang mampu memiliki ribuan pengikut yang tersebar di beberapa daerah.⁷⁵

Jika dirujuk pada cara rekrutmen anggotanya pun cukup sederhana. Biasanya, kelompok sempalan tersebut cenderung menggunakan metode dakwah individu (*da'wah fardliyah*). Mereka datang untuk bersilaturahmi ke rumah objek dakwah. Diskusi buku, pengajian-pengajian dengan jumlah jemaah relatif kecil adalah sarana efektif untuk menggaet anggota yang secara umum anak muda berusia belasan tahun. Sudah menjadi rahasia umum jika para anak muda selalu suka dengan segala macam hal yang baru. Berdasar pada pemahaman keagamaan yang kurang matang, anak-anak muda tersebut akan sangat mudah untuk terombang-ambing dengan tawaran ajaran-ajaran yang aneh-aneh dan tidak berdasar.

Jika kita kembali mengingat ungkapan Kuntowijoyo, maka akan jelas bahwa keberadaan kelompok sempalan tersebut akan menjadi *klilip* (baca: gangguan) bagi kalangan Islam *mainstream*. Hal ini karena isi dan materi ajaran yang disampaikan tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam sumber ajaran Islam, mengacu pada Al-Qur'an dan Sunnah secara autentik.

Namun demikian, masalah tersebut bisa terkait dengan kebebasan yang marak di Tanah Air kita, khususnya dalam kehidupan beragama yang terjadi pada era Reformasi telah melahirkan banyak peluang dan sekaligus tantangan. Di satu sisi berbagai aktivitas dakwah berjalan lancar dan berbagai nilai Islam yang mendasar dengan leluasa disuarakan tanpa hambatan yang berarti. Tapi di sisi lain, dengan kebebasan itu pula aliran atau kelompok yang menyuarakan pemikiran, paham, dan aktivitas yang bertentangan dengan akidah dan syariah Islam juga dengan leluasa bergerak dan berkembang di tengah masyarakat.

Komaruddin Hidayat menilai, aliran sesat yang berkembang di Tanah Air perlu ditangani secara cermat, komprehensif dengan menghindari rasa emosional

⁷³ Fenomena Aliran Sesat di Indonesia, dalam *Ikhlas Beramal*, No. 61 Tahun XIII, Maret 2010.

⁷⁴ **Yulkarnain Harahab dan Supriyadi**, 2008, "Aliran Sesat dalam Perspektif Hukum Pidana Islam dan Hukum Pidana Nasional", *Mimbar Hukum* Vol. 20, No. 3, Oktober 2008, h. 516.

⁷⁵ Fenomena Aliran Sesat di Indonesia, dalam *Ikhlas Beramal*, No. 61 Tahun XIII, Maret 2010.

berlebihan. Ibarat sebuah paku yang ditancapkan di atas sebuah kayu, makin banyak dipukul maka akan menancap kuat.⁷⁶ Sementara **Amidhan** mengatakan, munculnya fenomena aliran sesat disebabkan terlalu banyaknya jumlah rakyat miskin dan pengangguran di Indonesia. Akibatnya, banyak anak muda yang tak memiliki dana, setelah lulus SMA tidak bisa melanjutkan kuliah. Sementara yang sudah sarjana sulit mencari pekerjaan. Akhirnya mereka menganggur.⁷⁷

Menurut **Abdul Madjid**, ada beberapa indikator untuk menilai suatu aliran keagamaan dipandang sesat. *Pertama*, mengingkari kekadiman Allah SWT. *Kedua*, mendustakan salah seorang Rasul Allah. *Ketiga*, mengingkari Sunnah Rasul/ingkar as-Sunnah. *Keempat*, mengingkari Nabi Muhammad sebagai nabi terakhir atau dengan kata lain mengaku nabi atau meyakini adanya nabi sesudah Nabi Muhammad SAW. *Kelima*, memiliki akidah yang bertentangan dengan Al-Qur'an dan al-Hadis yang telah disepakati oleh ulama (*ijma' ulama*).⁷⁸

Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada Rakernas Tahun 2007 menetapkan sepuluh kriteria suatu aliran dapat digolongkan tersesat. Menurut **Ichwan Sam**, beberapa faktor melatarbelakangi pedoman aliran tersebut, di antaranya: *pertama*, kebebasan, khususnya dalam kehidupan beragama, yang terjadi pada era Reformasi telah melahirkan banyak peluang dan sekaligus tantangan. Di satu sisi berbagai aktivitas dakwah berjalan dengan lancar dan berbagai nilai Islam yang mendasar dengan leluasa disuarakan tanpa hambatan yang berarti. Tapi di sisi lain, dengan kebebasan itu pula aliran atau kelompok yang menyuarakan pemikiran, paham dan aktivitas yang bertentangan dengan akidah dan syariah Islam juga dengan leluasa bergerak dan berkembang di tengah masyarakat.

Kedua, pemikiran, paham dan aktivitas yang bertentangan dengan akidah dan syariah tentu tidak boleh berkembang begitu saja di tengah masyarakat karena pasti akan menimbulkan keresahan umat di samping akan menimbulkan korban dari kalangan umat yang telah disesatkan. Oleh karena itu, harus ada upaya sungguh-sungguh untuk menangkal dan menghentikan aliran itu dan menyadarkan mereka untuk kembali ke jalan yang benar.

Ketiga, ulama sebagai pewaris nabi memiliki peran dan tanggung jawab besar dalam membimbing umat untuk tetap istikamah menjalankan nilai-nilai Islam yang benar sebagaimana diajarkan oleh Rasulullah SAW. Karena itu, ulama harus bersikap tegas, arif dan bijaksana terhadap setiap penyimpangan, baik terkait dengan akidah maupun syariah Islam. Ketidaktegasan sikap akan membuat penyimpangan dalam akidah dan syariah semakin marak dan meluas.

Keempat, MUI sebagai wadah para ulama dan zuama serta cendekiawan Muslim harus mengambil peran aktif dalam menjaga nilai-nilai Islam dan melindungi umat dari setiap paham dan aliran yang menyimpang. Di antaranya dengan menetapkan pedoman untuk menyikapi suatu kelompok atau aliran tersebut sesat atau tidak ber-

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Yulkarnain Harahab dan Supriyadi, 2008, "Aliran Sesat", *Op. cit.*, h. 516.

dasarkan analisis, kajian dan dalil-dalil yang bisa dipertanggungjawabkan. Penetapan ini akan menjadi pedoman bagi umat Islam dalam menilai suatu paham, sehingga bisa menyikapinya dengan benar.

Dasar dan sifat penetapan kriteria aliran tersebut bukan dilahirkan dari kepentingan pribadi atau kelompok. Tapi, penetapan kesesatan suatu aliran atau kelompok berdasarkan pada Al-Qur'an, al-Hadis, *ijma'* dan ijtihad serta pendapat ulama muktabar. Penetapan kesesatan suatu aliran atau kelompok bersifat responsif, proaktif, dan antisipatif. Penetapan tersebut dilakukan secara kolektif oleh suatu rapat gabungan MUI yang terdiri atas dewan pimpinan, komisi pengkajian, dan komisi fatwa.

Menurut MUI, kesalahan dan kesesatan adalah sesuatu yang berbeda. Kesalahan adalah kekeliruan pemahanan dan praktik yang terkait dengan perkara syariah yang konsekuensinya hanya maksiat. Sedang kesesatan adalah kekeliruan pemahaman yang terkait dengan perkara akidah atau syariah tapi diyakini kebenarannya yang konsekuensinya adalah kekufuran.

Sebelum penetapan kesesatan suatu aliran atau kelompok terlebih dahulu dilakukan penelitian dengan mengumpulkan data, informasi, bukti dan saksi bila ada, tentang paham, pemikiran dan aktivitas kelompok atau aliran tersebut oleh komisi pengkajian. Dilakukan pengkajian lebih dahulu terhadap pendapat para imam mazhab dan para ulama/ahli berkaitan dengan hal yang dijadikan pemikiran serta hal yang menjadi aktivitas kelompok atau aliran itu oleh komisi pengkajian.

Lalu, dilakukan pemanggilan terhadap pimpinan aliran atau kelompok dan saksi ahli untuk melakukan tahkik dan tabayun atas berbagai data, informasi dan bukti yang didapat tentang pemikiran dan aktivitas aliran atau kelompok itu sekaligus taushiah bila memang salah agar yang bersangkutan meninggalkan pemikiran dan paham serta aktivitas yang salah dan kembali kepada jalan yang benar. Hasil dari kegiatan tersebut disampaikan kepada dewan pimpinan. Bila dipandang perlu dewan pimpinan menugaskan komisi fatwa untuk membahas dan mengeluarkan fatwa.

Adapun 10 kriteria sesat menurut MUI, yaitu: (1) mengingkari salah satu dari rukun iman yang 6 (enam) yakni beriman kepada Allah, kepada Malaikat-Nya, kepada kitab-kitab-Nya, kepada Rasul-rasul-Nya, kepada hari akhirat, kepada qadha dan qadar dan rukun Islam yang 5 (lima) yakni mengucapkan dua kalimah syahadat, mendirikan shalat, mengeluarkan zakat, berpuasa pada bulan Ramadhan, menunaikan Ibadah haji; (2) meyakini dan/atau mengikuti akidah yang tidak sesuai dengan dalil syar'i (Al-Qur'an dan as-sunah); (3) meyakini turunnya wahyu setelah Al-Qur'a; (4) mengingkari autentisitas dan/atau kebenaran isi Al-Qur'an; (5) melakukan penafsiran Al-Qur'an yang tidak berdasarkan kaidah-kaidah tafsir; (6) mengingkari kedudukan Hadis Nabi sebagai sumber ajaran Islam; (7) menghina, melecehkan dan/atau merendahkan para nabi dan rasul; (8) mengingkari Nabi Muhammad SAW sebagai Nabi dan Rasul terakhir; (9) mengubah, menambah dan/atau mengurangi pokok-pokok ibadah yang telah ditetapkan oleh syariah, seperti haji tidak ke Baitullah, shalat fardhu tidak lima waktu; dan (10) mengafirkan sesama Muslim tanpa dalil *syar'i*,

seperti mengafirkan Muslim hanya karena bukan kelompoknya.⁷⁹

c. Pencegahan dan Sanksi Terhadap Kepercayaan atau Aliran Sesat dan Menyesatkan

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa kriteria aliran sesat dalam hal ini merujuk akan penjelasan UUPNS, bahwa aliran atau penganutnya yang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu disebut dengan aliran sesat.

Para ulama umumnya dan Majelis Ulama Indonesia (MUI) khususnya telah banyak menghabiskan tenaga, waktu, pikiran, dan bahkan dana untuk meluruskan dan mengatasi masalah ini. Sehubungan dengan mudarat yang ditimbulkan aliran dan paham sesat ini, pemerintah umumnya, dan presiden khususnya telah menyatakan dukungannya terhadap fatwa-fatwa MUI dan menyatakan bahwa fatwa agama hanya bisa dikeluarkan oleh MUI, karena selama ini MUI mengurus dan mengeluarkan fatwa terhadap berbagai aliran sesat.

Aliran sesat adalah istilah khas dari kaum Muslim Indonesia untuk sebuah kelompok agama atau pemikiran yang menyatakan diri bagian dari Islam tetapi menyimpang dari ajaran Islam. Dikatakan sebagai “istilah khas” karena memang istilah ini bukan istilah resmi keagamaan Islam yang diturunkan dari Al-Qur'an maupun Hadis.

Pengertian “sesat” dalam Al-Qur'an dan Hadis berbeda dengan pengertian “sesat” dalam istilah “aliran sesat” yang dimaksud dalam skripsi ini. Pengertian “sesat” dalam Al-Qur'an dan Hadis mencakup semua jenis penyimpangan dari jalan yang lurus, baik dalam level kecil atau besar, disengaja atau tidak disengaja. Sementara pengertian “sesat” dalam istilah “aliran sesat” adalah penyimpangan dari dasar-dasar Islam yang dimaksudkan dalam UUPNPS maupun fatwa MUI.

Dalam rangka upaya menangkal dan menghentikan aliran sesat serta menyadarkan para pengikutnya agar kembali ke jalan yang benar, MUI Pusat mengeluarkan Pedoman Identifikasi Aliran Sesat pada tanggal 6 November 2007. Dalam pedoman ini ditetapkan sepuluh kriteria sesat, sebagai berikut:

- 1) Mengingkari salah satu dari rukun iman dan rukun Islam.
- 2) Meyakini dan/atau mengikuti akidah yang tidak sesuai dengan Al-Qur'an dan Sunnah.
- 3) Meyakini turunnya wahyu setelah Al-Qur'an.
- 4) Mengingkari autentisitas dan/atau kebenaran isi Al-Qur'an.

⁷⁹ **Sigit Pranowo**, “Sepuluh Kriteria Aliran Sesat”, <http://www.eramuslim.com/ustadz-menjawab/aqidah/10-kriteria-aliran-sesat.htm>, Diakses 3 Februari 2016. Lihat juga **Irfan Hilmi**, “Kajian Kriteria Aliran Sesat”, dalam <http://binbaz.atturots.or.id/berita-inilah-tausiyah-ustadz-irfan-hilmi-mui-pusat-di-icbb.html#ixzz3R>, diakses 3 Februari 2016.

- 5) Melakukan penafsiran Al-Qur'an yang tidak berdasarkan kaidah-kaidah tafsir.
- 6) Mengingkari kedudukan Hadis Nabi sebagai sumber ajaran Islam.
- 7) Menghina, melecehkan dan/atau merendahkan para nabi dan rasul.
- 8) Mengingkari Nabi Muhammad sebagai Nabi dan Rasul terakhir.
- 9) Mengubah, menambah dan/atau mengurangi pokok-pokok ibadah yang telah ditetapkan oleh syariah, seperti haji tidak ke baitullah, shalat wajib tidak lima waktu.
- 10) Mengafirkan sesama Muslim tanpa dalil *syar'i* seperti mengkafirkan Muslim hanya karena bukan kelompoknya.

Di antara kriteria aliran sesat yang sangat menonjol adalah pengakuan menjadi Nabi, menerima wahyu, dan kedatangan Malaikat Jibril. Rumusan kriteria aliran sesat yang dikeluarkan MUI bukan semata berdasarkan Al-Qur'an maupun Hadis, melainkan dari fenomena yang terjadi di Indonesia.

MUI yang umatnya (umat Islam Indonesia) memang masih banyak yang hidup dengan kejahiliahan, masih banyak ikhtilaf terkait praktik-praktik yang dikategorikan sesat. Maka dari itu, MUI rupanya mengambil langkah aman dengan merumuskan kriteria pada hal-hal yang disepakati oleh umat Islam Indonesia.

Pencegahan dan sanksi hukum terhadap keberadaan aliran sesat tersebut merujuk pada Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (UUPNPS) dan Pasal 156a KUHP. Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 semula adalah penetapan presiden yang dikeluarkan pada 1965 dan kemudian pada 1969 diangkat menjadi undang-undang dengan nama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969. Bunyi pasal dalam undang-undang tersebut, yaitu:

Pasal 1

Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.

Pasal 2

- (1) Barangsiapa melanggar ketentuan tersebut dalam Pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.
- (2) Apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakan organisasi atau aliran tersebut sebagai organisasi/aliran terlarang, satu dan lain setelah presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 3

Apabila, setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam Pasal 2 terhadap orang, organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus

melanggar ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 5 tahun.

Pasal 4

Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi, sebagai berikut:

Pasal 156a

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 5 tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan;

- a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apa pun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa;

Pasal 5

Penetapan Presiden Republik Indonesia ini mulai berlaku pada hari diundangkannya. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya memerintahkan pengundangan Penetapan Presiden Republik Indonesia ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Keberadaan UUPNPS serta Pasal 156a KUHP yang memuat delik agama yang telah diuji konstiusionalitasnya dapat menjadi dasar hukum juga bagi aparat penegak hukum dan hakim untuk menegakkannya secara baik dan benar bagi para pelaku aliran sesat.

Sanksi terhadap pelaku aliran sesat tersebut tergambar dalam UUPNPS, pemberian ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 3, adalah tindakan lanjutan terhadap pelaku-pelaku yang tetap mengabaikan peringatan tersebut dalam Pasal 2. Oleh karena aliran kepercayaan biasanya tidak mempunyai bentuk seperti organisasi/perhimpunan, di mana mudah dibedakan siapa pengurus dan siapa anggotanya, maka mengenai aliran-aliran kepercayaan, hanya penganutnya yang masih terus melakukan pelanggaran dapat dikenakan pidana, sedang pemuka aliran sendiri yang menghentikan kegiatannya tidak dapat dituntut, maka ancaman pidana lima tahun dirasa sudah wajar.

4. Radikalisme, Terorisme, dan Kekerasan yang Mengatasnamakan Agama

Dalam sistem negara sekuler, agama, dan kehidupan beragama sama sekali tidak menjadi objek perlindungan negara. Sebaliknya, di negara teokrasi (negara agama), agama dan kehidupan beragama merupakan benda hukum tersendiri yang harus dilindungi oleh negara dengan ancaman pidana.

Bertitik tolak dari paradigma simbiotik hubungan agama dan negara, maka Indonesia mengambil “jalan tengah” dari kedua paradigma di atas. Dalam hal ini, berbeda dengan sistem teokrasi, bukan hanya agama tertentu yang dianut dan didukung oleh negara yang dilindungi oleh hukum, melainkan semua agama yang dianut oleh

warga negara, tanpa membela kebenaran salah satu agama.

Sebaliknya, berbeda dengan sistem sekuler yang tidak melindungi sama sekali kepentingan umat beragama, maka Indonesia sebagai negara yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa, dalam batas-batas tertentu dapat mengatur kehidupan beragama, antara lain melindungi agama, perasaan keagamaan dan ketenteraman umat beragama dari segala bentuk penghinaan serta kekerasan yang mengatasnamakan agama, radikalisme dan terorisme.

Pasca-Reformasi yang ditandai dengan terbukanya *kran* demokratisasi telah menjadi lahan subur tumbuhnya kelompok Islam radikal. Fenomena radikalisme di kalangan umat Islam sering kali disandarkan dengan paham keagamaan, sekalipun pencetus radikalisme bisa lahir dari berbagai sumbu, seperti: ekonomi, politik, dan sosial.⁸⁰ **Muhaimin**, mencatat bahwa fenomena radikalisme akan banyak ditentukan setidaknya-tidaknya oleh: (1) pandangan teologi agama dan doktrin ajarannya; (2) sikap dan perilaku pemeluknya dalam memahami dan menghayati agama tersebut; (3) lingkungan sosiokultural yang mengelilinginya; dan (4) peranan dan pengaruh pemuka agama, dalam mengarahkan pengikutnya.⁸¹

Dinamika situasi radikalisme ini berdampak besar bagi kelangsungan hidup berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Akibat lebih jauh dari itu adalah ancaman disintegrasi, sebagaimana dikemukakan oleh **Zaedun**, bahwa:

Situasi kebebasan yang tidak terkendali pada tataran makro berpengaruh bagi kelangsungan pembangunan nasional, karena: (a) stabilitas politik nasional terkait erat dengan ketahanan berbangsa dan bernegara; sedangkan (b) pencapaian ketahanan berbangsa dan bernegara merupakan basis bagi terpenuhinya hak-hak dan kewajiban warga negara, yang bermuara pada terpenuhinya kesejahteraan; dan (c) pemantapan ketahanan berbangsa dan bernegara juga berarti tetap terjaganya keutuhan NKRI.⁸²

Bahkan dalam hal ini **Charles Kimball** (2004) secara ekstrem telah menggambarkan, bahwa:

"...agama, hari-hari ini, adalah sebuah nama yang terkesan membuat gentar dan cemas, agama—di tangan para pemeluknya belakangan ini—sering tampil dengan wajah kekerasannya, dan bersamaan itu seolah-olah telah kehilangan wajah ramahnya."⁸³

Fenomena radikalisme sendiri pada dasarnya tidak semata-mata lahir dan tum-

⁸⁰ **Titik Triwulan Tutik**, 2014, "Demoralisasi Ancaman bagi Keutuhan NKRI ...?" *Makalah* Disampaikan pada Seminar Nasional dan Silaturahmi BEM se-Jawa Timur oleh BEM STAI Syaichona Moh. Cholil Bangkalan di Auditorium Kampus II STAIS Bangkalan, tanggal 23 April 2014, h. 1.

⁸¹ **Muhaimin**, 2011, "Urgensi Pendidikan Islam Multikultural untuk Menciptakan Toleransi dan Perdamaian di Indonesia" dalam Ali Maksu, 2011, *Pluralisme dan Multikulturalisme, Paradigma Baru Pendidikan Agama Islam di Indonesia*, Malang: Aditya Media Publishing, h. xvi.

⁸² **Zaedun**, t.th., "Implementasi Nilai-nilai Pancasila sebagai Falsafah Pandangan Hidup Dapat Meningkatkan Kesadaran Masyarakat dalam Ketahanan Pangan", <http://fhukum-unpatti.org/artikel/hukum-tata-negara/151-implementasi-nilai-nilai-pancasila-sebagai-falsafah-pandangan-hidup-dapat-meningkatkan-kesadaran-masyarakat-dalam-ketahanan-pangan.html>, diakses 25 Maret 2014.

⁸³ **Isofil Amar** dan **Trianto**, 2009, *Mendesain Pendekatan Kontekstual pada Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group, h. 3.

buh dari kelompok Islam, tetapi hampir oleh semua agama di dunia. Tabel berikut menunjukkan berbagai Organisasi Gerakan Radikalisme dan Terorisme di dunia.

TABEL 17.2. ORGANISASI GERAKAN RADIKALISME DAN TERORISME DI DUNIA

No.	Organisasi	Bentuk Gerakan	Akibat yang telah ditimbulkan
1	Fuerzas Armadas Revolucionarias De Colombia (FARC)	<ul style="list-style-type: none"> FARC dibentuk pada 1964 di wilayah Kolombia, kelompok ini merupakan sayap militer dari Partai Komunis Kolombia. Keberadaan FARC sering membuat kewalahan pemerintah karena mereka berjuang di wilayah perdesaan. 	<ul style="list-style-type: none"> FARC mengklaim memiliki pasukan sebanyak 10.000 orang. Aktivitas organisasi ini lebih didominasi oleh perdagangan narkoba yang sangat merugikan Pemerintah Kolombia.
2	Epanastatikos Agonas (EA)	<ul style="list-style-type: none"> EA adalah kelompok militan di Yunani yang berdiri sejak 2003. Mereka menolak Yunani menjadi anggota Uni Eropa (UE). EA ingin mengubah sistem pemerintahan yang ada di Yunani. 	Mereka terkenal karena sering melakukan penyerangan terhadap gedung pemerintahan, bank, dan kantor polisi.
3	Euskadi Ta Askatasuna (ETA)	<ul style="list-style-type: none"> ETA memiliki wilayah operasi di perbatasan Spanyol dan Perancis. Kelompok ini memiliki anggota dari etnis Basque. ETA menginginkan mendirikan suatu negara yang disebut Basqueland. 	<ul style="list-style-type: none"> ETA merupakan kelompok yang bertanggung jawab atas pembunuhan Perdana Menteri Spanyol Luis Carrero Blanco pada 1973. ETA juga mempunyai rencana untuk membunuh Raja Spanyol Juan Carlos.
4	Sendero Luminoso	<ul style="list-style-type: none"> Kelompok ini merupakan pemberontak yang beroperasi di Peru. Sendero Luminoso menginginkan negara Peru agar beraliran Marxisme. 	Kelompok hak asasi manusia di Peru melaporkan sejak berdirinya hingga kini, Sendero Luminoso telah membunuh 31.000 rakyat Peru.
5	Real Irish Republican Army (RIRA)	<ul style="list-style-type: none"> RIRA merupakan kelompok separatis yang berada di Irlandia Utara. Mereka menolak kepemimpinan Ratu Elizabeth sebagai kepala negaranya. Selain itu, mereka menginginkan agar Irlandia Utara dan Republik Irlandia bersatu. 	Salah aksi teroris yang paling mematikan dari RIRA adalah pengeboman di Kota Omagh pada 1998, akibat insiden itu 28 orang tewas dan menjadikan serangan teroris paling mematikan di Irlandia Utara.
6	Ulster Defense Association (UDA)	<ul style="list-style-type: none"> Irlandia Utara masih kelompok teroris lain yakni UDA. Kelompok UDA lebih bersifat agama dalam menjalankan aksinya. 	UDA sangat memperhatikan kaum Protestan dari serangan kaum Katolik.
7	New People's Army (NPA)	<ul style="list-style-type: none"> NPA berdiri sejak 1969. Kelompok ini adalah sayap militer dari Partai Komunis Filipina. 	<ul style="list-style-type: none"> Mereka sering melakukan aktivitasnya di wilayah perdesaan dengan merekrut warga di sana. Mereka berkeinginan menjadikan Filipina sebagai negara komunis.
8	Moro Islamic Liberation Front (MILF)	MILF dibentuk di wilayah Pulau Mindanao, Filipina pada 1960.	MILF menginginkan agar Pulau Mindanao merdeka dari Pemerintah Filipina, bentrokan dengan pasukan Filipina sering terjadi di wilayah ini.

9	Aum Shinrikyo	Aum Shinrikyo merupakan nama orang dari Jepang, jumlah pengikutnya bisa mencapai 9.000 orang.	Kelompok ini pernah melakukan serangan dengan menembakkan bom gas beracun di kereta bawah tanah Tokyo pada 1995, akibatnya 15 orang tewas.
10	Lord Resistance Army (LRA)	LRA merupakan kelompok teroris yang mempunyai wilayah operasi luas. Mencakup Uganda, Sudan Selatan, Kongo, dan Afrika Tengah.	Mereka sering menebarkan teror kepada penduduk yang kebanyakan dari kalangan warga miskin dan tinggal di perdesaan.

Sumber: *Wonderlist*, Jumat (29/5/2015),

Dalam konstelasi politik di Indonesia, masalah radikalisme Islam telah makin membesar karena pendukungnya juga semakin meningkat. Akan tetapi, gerakan-gerakan radikal ini kadang berbeda pandangan serta tujuan, sehingga tidak memiliki pola yang seragam. Ada yang sekadar memperjuangkan implementasi syariat Islam tanpa keharusan mendirikan “negara Islam”, namun ada pula yang memperjuangkan berdirinya “negara Islam Indonesia”, di samping itu pula ada yang memperjuangkan berdirinya “*khilafah Islamiyah*”.⁸⁴

Pola organisasinya juga beragam, mulai dari gerakan moral ideologi seperti Majelis Mujahidin Indonesai (MMI), Hizbut Tahrir Indonesia serta yang mengarah pada gaya militer seperti Laskar Jihad, Front Pembela Islam, dan Front Pemuda Islam Surakarta. Meskipun demikian, ada perbedaan di kalangan mereka, ada yang kecenderungan umum dari masyarakat untuk mengaitkan gerakan-gerakan ini dengan gerakan radikalisme Islam di luar negeri.⁸⁵

Radikalisme yang berujung pada terorisme menjadi masalah penting bagi umat Islam Indonesia dewasa ini. Dua isu itu telah menyebabkan Islam dicap sebagai agama teror dan umat Islam dianggap menyukai jalan kekerasan suci untuk menyebarkan agamanya. Sekalipun anggapan itu mudah dimentahkan, namun fakta bahwa pelaku teror di Indonesia adalah seorang Muslim garis keras sangat membebani psikologi umat Islam secara keseluruhan.

Berbagai aksi radikalisme terhadap generasi muda kembali menjadi perhatian serius oleh banyak kalangan di Tanah Air. Bahkan, serangkaian aksi para pelaku dan simpatisan pendukung, baik aktif maupun pasif, banyak berasal dari berbagai kalangan.

Oleh sebab itu, perlu adanya upaya dalam rangka menangkal gerakan radikalisme di Indonesia. Di sini peran NU diuji, sejauh mana peran NU dalam menghadapi gerakan tersebut. Dengan semangat toleransi dalam menebarkan Islam yang penuh kedamaian serta *rahmatan lil alamin*, penulis yakin NU mampu menghadapi gerakan tersebut.

⁸⁴ Sa'dullah Affandy, “Akar Sejarah dan Pola Gerakan Radikalisme di Indonesia”, artikel dalam <http://www.nu.or.id/post/read/69585/akar-sejarah-dan-pola-gerakan-radikalisme-di-indonesia>, diakses 4 Januari 2017.

⁸⁵ *Ibid.*

a. Gerakan Radikalisme di Indonesia

Radikalisme agama yang dilakukan oleh gerakan Islam garis keras dapat ditelusuri lebih jauh ke belakang. Gerakan ini telah muncul pada masa kemerdekaan Indonesia, bahkan dapat dikatakan sebagai akar gerakan Islam garis keras era Reformasi. Gerakan dimaksud adalah DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) dan Negara Islam Indonesia (NII) yang muncul era 1950-an (tepatnya 1949). Darul Islam atau NII mulanya di Jawa Barat, Aceh dan Makassar. Gerakan ini disatukan oleh visi dan misi untuk menjadikan syariat sebagai dasar negara Indonesia. Gerakan Darul Islam (DI) ini berhenti setelah semua pimpinannya terbunuh pada awal 1960-an. Sungguhpun demikian, bukan berarti gerakan semacam ini lenyap dari Indonesia. Pada awal tahun 1970-an dan 1980-an gerakan Islam garis keras muncul kembali, seperti Komando Jihad, Ali Imron, kasus Talangsari oleh Warsidi dan Teror Warman di Lampung untuk mendirikan negara Islam, dan sebagainya.

Pada awalnya, alasan utama dari radikalisme agama atau gerakan-gerakan Islam garis keras tersebut adalah dilatarbelakangi oleh politik lokal: dari ketidakpuasan politik, keterpinggiran politik dan sebagainya. Namun setelah terbentuknya gerakan tersebut, agama meskipun pada awalnya bukan sebagai pemicunya, kemudian menjadi faktor legitimasi maupun perekat yang sangat penting bagi gerakan Islam garis keras. Sungguhpun begitu, radikalisme agama yang dilakukan oleh sekelompok Muslim tidak dapat dijadikan alasan untuk menjadikan Islam sebagai biang radikalisme. Yang pasti, radikalisme berpotensi menjadi bahaya besar bagi masa depan peradaban manusia.

Gerakan radikalisme ini awalnya muncul sebagai bentuk perlawanan terhadap komunisme di Indonesia. Selain itu, perlawanan mereka terhadap penerapan Pancasila sebagai asas tunggal dalam politik. Bagi kaum radikal agama sistem demokrasi Pancasila itu dianggap haram hukumnya dan pemerintah di dalamnya adalah kafir *taghut* (istilah bahasa Arab merujuk pada “setan”), begitu pula masyarakat sipil yang bukan termasuk golongan mereka. Oleh sebab itu, bersama kelompoknya, kaum ini menggaungkan formalisasi syariah sebagai solusi dalam kehidupan bernegara.

Ada tiga kelompok kekuatan yang mendukung formalisasi syariah: *Salafi-Wahabi*, *Ikhwanul Muslimin*, dan *Hizbut Tahrir* yang memengaruhi mahasiswa-mahasiswa dari berbagai belahan dunia yang belajar di Timur Tengah, khususnya Mesir, Saudi Arabia, dan Syiria. Bedanya, kalau *Salafi-Wahaby* cenderung ke masalah ibadah formal yang berusaha “meluruskan” orang Islam. *Ikhwan* bergerak lewat gerakan *usroh* yang beranggotakan 7-10 orang dengan satu amir. Mereka hidup sebagaimana layaknya keluarga di mana amir bertanggung jawab terhadap kebutuhan anggota *usroh*-nya. Kelompok ini menamakan diri kelompok Tarbiyah yang merupakan cikal bakal PKS.⁸⁶

HT punya konstitusi yang terdiri dari 187 pasal. Di dalamnya ada program jangka pendek dan jangka panjang. Di sana ditulis, dalam jangka 13 tahun sejak berdiri-

⁸⁶ *Ibid.*

nya (1953), negara Arab sudah harus menjalankan sistem khilafah islamiah. TN juga menargetkan, dalam 30 tahun dunia Islam sudah harus punya khalifah. Ini semua tidak terbukti.

HT masuk Indonesia melalui orang Lebanon, Abdurrahman al-Baghdadi. Ia bermukim di Jakarta pada tahun 1980-an atas ajakan K.H. Abdullah bin Nuh dari Cianjur. Sebelumnya K.H. Abdullah bin Nuh bertemu aktivis HT di Australia dan mulai menunjukkan ketertarikannya pada ide-ide persatuan umat Islam dan khilafah islamiah. Putranya, Mustofa bin Abdullah bin Nuh lulusan Yordania kemudian juga ikut andil menyebarkan paham HT di wilayah Jawa Barat dan Banten didukung oleh saudara-saudara dan kerabatnya.

HT membentuk beberapa tahapan dalam menuju pembentukan khilafah islamiah. *Pertama, Taqwimasy-syakhsyiah al-Islamiah*; membentuk kepribadian Islam. Mereka membagi wilayah, karena gerakan mereka transnasional, termasuk Indonesia. Tapi sekarang pusatnya tidak jelas di mana karena di negara asalnya sendiri sangat rahasia, dilarang bahkan dikejar-kejar. Tapi mereka sudah ada di London, Austria, di Jerman, dan sebagainya. Di Indonesia sendiri, mereka tidak bisa rahasia, karena negara ini sangat terbuka. Maka kita mengenal tokoh seperti Ismail Yusanto. *Kedua, at-taw'iyah* atau penyadaran. *Ketiga, at-ta'amulma'al-ummah*; interaksi dengan masyarakat secara keseluruhan. Mereka membantu kepentingan-kepentingan. Saya dengar di Surabaya, di Unair dan ITS saja, dalam urunan mereka bisa menghasilkan uang Rp 30 juta tiap bulan. *Keempat, Harkatut Tatsqif*; gerakan intelektualisasi; dan *kelima, Taqwim al-daulah al-Islamiah*, membentuk kekuasaan imperium Islam.

Ijtihad para pemimpin HT sendiri sesungguhnya banyak yang kontroversial, tetapi karena proses transfer pengetahuannya sangat tertutup dan ketat, maka kemungkinan besar kader-kader HT tidak mengetahuinya. Inilah yang membuat kader-kader mereka menjadi radikal.

Tahun 2011, hasil survei Lembaga Kajian Islam dan Perdamaian (LaKIP) dengan responden guru PAI dan siswa SMP se-Jadobotabek menunjukkan potensi radikal yang kuat di kalangan guru dan pelajar dengan indikasi resistensi yang lemah terhadap kekerasan atas nama agama, intoleransi, sikap eksklusif, serta keraguan terhadap ideologi Pancasila.

Tahun 2015, survei Setara Institute terhadap siswa dari 114 sekolah menengah umum (SMU) di Jakarta dan Bandung. Dalam survei ini, sebanyak 75,3 persen mengaku tahu tentang ISIS. Sebanyak 36,2 responden mengatakan ISIS sebagai kelompok teror yang sadis, 30,2 persen responden menilai pelaku kekerasan yang mengatasnamakan agama, dan 16,9 persen menyatakan ISIS adalah pejuang-pejuang yang hendak mendirikan agama Islam.

b. Pandangan NU dan Muhammadiyah Terhadap Gerakan Radikalisme

Nahdlatul Ulama (NU), sebuah organisasi keagamaan terbesar di Indonesia yang didirikan pada 16 Rajab 1344 Hijriah/31 Januari 1926 Masehi, pada awal lahirnya

sebagai respons atau *counter* terhadap paham/gerakan radikalisme. Motivasi utamanya adalah untuk mempertahankan paham *Ahlus Sunnah Waljamaah* (*Aswaja*). *Aswaja* merupakan paham yang menekankan pada aktualisasi nilai-nilai ajaran Islam berupa keadilan (*ta'adul*), keseimbangan (*tawâzun*), moderat (*tawassuth*), toleransi (*tasâmu*), dan perbaikan/reformatif (*ishlâhiyah*). Nilai-nilai Islam yang dirumuskan dalam *Aswaja* itu kemudian dijadikan ke dalam *Fikrah Nahdhîyah*. *Fikrah Nahdhîyah* adalah kerangka berpikir atau paradigma yang didasarkan pada paham *Aswaja* yang dijadikan landasan berpikir NU (*Khiththah Nahdhîyah*) untuk menentukan arah perjuangan dalam rangka *ishlâh al-ummah* (perbaikan umat).

Dalam sejarah perkembangannya, NU menerima sistem hukum penjajah dalam keadaan darurat. Karena negara tidak boleh kosong dari hukum. Selanjutnya, NU berjuang agar hukum yang berlaku di negara ini bisa menjadikan fikih sebagai salah satu sumber dari hukum nasional kita. Dari situ, NU ikut ambil saham dalam penerapan UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang saat ini berlaku di Indonesia. Tentu HT belum punya saham dalam memperjuangkan hukum Islam di negara nasional ini, sehingga tidak logis jika HT langsung menentang negara nasional ini gara-gara tidak memberlakukan syaria Islam secara *kaffah*.

Solusi yang harus dilakukan dalam mencegah meluasnya gerakan radikalisme agama atau gerakan Islam garis keras, di antaranya dengan mengaktualisasikan kembali nilai-nilai *Aswaja* NU ke dalam masyarakat dan lembaga-lembaga pendidikan. Aktualisasi berarti menghidupkan dan mempraksiskan kembali nilai-nilai *Aswaja* NU dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, agar mendapatkan elan vitalnya, manfaat bagi terbangunnya kehidupan yang damai dan negara Indonesia yang kukuh khususnya, dan perdamaian dunia pada umumnya.

Dengan cara demikian, diharapkan gerakan Islam garis keras tidak semakin meluas. Demikian pula generasi muda diharapkan menjadi warga negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai *Aswaja* NU yang mencerminkan Piagam Madinah dan sekaligus sejalan dengan konstitusi UUD 1945, falsafah Pancasila dan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*.

c. Perbedaan Pandangan tentang Konsep Negara

NU dan Muhammadiyah sebagai agama *mainstream* berdiri dalam proses menuju pembentukan negara Indonesia. Sedang HT berdiri ketika *nation state* di tempat ia berdiri telah terbentuk, yaitu tahun 1953. Dari segi latar belakang waktu yang berbeda ini, dipahami bahwa sejak awal NU maupun Muhammadiyah memberi saham besar terhadap pembentukan *nation state* yang kemudian menjadi negara Indonesia merdeka. Sedang HT berhadapan dengan negara yang sudah terbentuk. Maka wajarlah, jika HT menganggap bahwa nasionalisme itu sebagai jahiliah. Karena mereka anggap menjadi penghalang dari pembentukan internasionalisme Islam, apalagi nasionalisme tersebut tidak memberlakukan syariat Islam dan lebih banyak mengadopsi sistem hukum sekuler Barat.

NU dan Muhammadiyah menerima sistem hukum penjajah dalam keadaan da-

rurat. Karena negara tidak boleh kosong dari hukum. Selanjutnya, NU dan Muhammadiyah berjuang agar hukum yang berlaku di negara ini bisa menjadikan fikih sebagai salah satu sumber dari hukum nasional kita. Dari situ, NU dan Muhammadiyah ikut ambil saham dalam penerapan UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang saat ini berlaku di Indonesia. Tentu HT belum punya saham dalam memperjuangkan hukum Islam di negara nasional ini, sehingga tidak logis jika HT langsung menentang negara nasional ini gara-gara tidak memberlakukan syariah Islam secara kafah.

Antara NU dan HTI itu memang ada perbedaan prinsip, tapi ada juga kesamaan. Keinginan untuk melaksanakan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan itu sama antara keduanya. Hanya perbedaannya, adalah bagaimana cara merealisasikannya. NU lebih realistis, sedang HTI utopis.

Dalam Musyawarah Nasional Alim Ulama pada 1-2 November 2104 di Cirebon memutuskan beberapa poin penting sehubungan dengan *khilafah*, yaitu:

- 1) Islam sebagai agama yang komprehensif (*din syamil kamil*) tidak mungkin melewati masalah negara dan pemerintahan dari agenda pembahasannya. Kendati tidak dalam konsep utuh, namun dalam bentuk nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar (*mabadi' asasiyyah*). Islam telah memberikan panduan (*guidance*) yang cukup bagi umatnya.
- 2) Mengangkat pemimpin (*nashbal-imam*) wajib hukumnya, karena kehidupan manusia akan kacau (*fawdla/chaos*) tanpa adanya pemimpin. Hal ini diperkuat oleh pernyataan para ulama terkemuka, antara lain: Abu Hamid al-Ghazali dalam *Ihya' 'Ulum al-Din*:

الدين والملك توأمان، فالدين أص لوالسلطان حارس، فما لأصل له فمهدوم وما
لا حارس له فضائع

Agama dan kekuasaan negara adalah dua saudara kembar. Agama merupakan fondasi, sedangkan kekuasaan negara adalah pengawalnya. Sesuatu yang tidak memiliki fondasi, akan runtuh, sedangkan sesuatu yang tidak memiliki pengawal, akan tersia-siakan.

Juga pendapat Ibn Taimiyyah dalam *as-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyyah*:

إن ولاية أمر الناس من أعظم واجبات الدين، إذ لا قيام للدين إلا بها

Sesungguhnya tugas mengatur dan mengelola urusan orang banyak (dalam sebuah pemerintahan dan negara) adalah termasuk kewajiban agama yang paling agung. Hal itu disebabkan oleh tidak mungkinnya agama dapat tegak dengan kokoh tanpa adanya dukungan negara.

Islam tidak menentukan apalagi mewajibkan suatu bentuk negara dan sistem pemerintahan tertentu bagi para pemeluknya. Umat diberi kewenangan sendiri untuk mengatur dan merancang sistem pemerintahan sesuai dengan tuntutan perkem-

bangun kemajuan zaman dan tempat. Namun yang terpenting suatu pemerintahan harus bisa melindungi dan menjamin warganya untuk mengamalkan dan menerapkan ajaran agamanya dan menjadi tempat yang kondusif bagi kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan.

Islam melihat substansi negara dengan teritorialnya sebagai tempat yang kondusif bagi kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan bagi warganya. Mereka menggunakan ungkapan, *al-'ibratu bil Jauhar la bil Mazhhar* (yang menjadi pegangan pokok adalah substansi, bukan simbol atau penampakan lahiriah). *Khilafah* itu memang fakta sejarah, pernah dipraktikkan di masa *al-Khulafa'ur Rasidyun* yang sesuai dengan eranya di mana kehidupan manusia belum berada di bawah naungan negara bangsa (*nationstate*). "Pasalnya, perangkat pemerintahan dan kesiapan masyarakat saat era khilafah masih sederhana." Pada saat itu belum ada birokrasi yang tersusun rapi seperti sekarang, sehingga dibutuhkan orang dengan kemampuan lebih dalam pelbagai hal untuk menjadi khalifah. Sementara sekarang, kondisi masyarakat dan kesiapan pranata pemerintahan yang terus berkembang, menuntut bentuk pemerintahan yang berbeda.

d. Pancasila sebagai Representasi Nilai-nilai Keislaman

Peran Pancasila terlihat masih dibutuhkan dalam menumpas radikalisme agama di Indonesia. Pancasila sebagai ideologi berarti suatu pemikiran yang memuat pandangan dasar dan cita-cita mengenai sejarah manusia masyarakat dan negara Indonesia yang bersumber dari kebudayaan Indonesia, oleh karena itu Pancasila dalam pengertian ideologi ini sama artinya dengan pandangan hidup bangsa atau falsafah hidup bangsa (Rukiyati, M.Hum., dkk., 2008: 89).

Pancasila adalah penjelmaan falsafah bangsa Indonesia yang paling realistis karena berpijak pada proses perjalanan sejarah pembentukan nusantara itu sendiri. Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia yang membujur di titik strategis persilangan antarbenua dan antarsamudra, dengan daya tarik kekayaan sumber daya yang melimpah, Indonesia sejak lama menjadi titik temu penjelajahan bahari yang membawa pelbagai arus peradaban.⁸⁷ Selain hal-hal di atas, keselarasan Pancasila dengan ajaran Islam juga tecermin dari kelima silanya yang selaras dengan ajaran Islam. Keselarasan masing-masing sila dengan ajaran Islam.

e. Solusi yang Ditawarkan

Gerakan radikalisme di Indonesia dapat merugikan ketatanegaraan NKRI dan juga tidak sesuai dengan Pancasila. Radikalisme dapat menjadikan negara dipandang rendah oleh bangsa lain sehingga ekonomi negara memburuk, sehingga pemerintahan Indonesia harus berupaya memulihkan hal tersebut yang tentu merugikan ketatanegaraan. Selain itu, radikalisme bertentangan dengan Pancasila sila pertama. Tidak

⁸⁷ Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 3.

ada satu pun agama yang di Indonesia yang mengajarkan radikalisme untuk mencapai tujuan dari suatu umat beragama.

NU sebagai organisasi Islam terbesar di Indonesia sangat konsen dalam memberantas gerakan radikalisme di Indonesia. Bagi NU, gerakan radikalisme sangat mengganggu terhadap kedamaian yang ada di Indonesia.

Sebagai bangsa Muslim terbesar di dunia, Indonesia pun menggenggam legiti-masi yang sangat kuat untuk memulai inisiatif perdamaian. Indonesia juga memiliki wawasan Islam Nusantara, yaitu wawasan keislaman yang mengedepankan harmoni sosial dengan vitalitas untuk secara kreatif terus-menerus mendialogkan sumber-sumber ajaran dengan perubahan-perubahan konteks yang terjadi di lingkungan so-sial budayanya.

Wawasan Islam Nusantara telah terbukti ketangguhannya dalam membimbing masyarakat Muslim Indonesia melalui perjalanan sejarahnya hingga mewujudkan dalam tatanan sosial politik yang modern dan demokratis sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wawasan Islam Nusantara menawarkan inspirasi bagi seluruh dunia Islam untuk mengembangkan pemikiran-pemikiran dan model-model interaksi yang damai dengan realitas kekinian dan pada gilirannya berkontribusi secara lebih konstruktif bagi keseluruhan peradaban umat manusia.

Melalui cara pandang tersebut, NU selalu mengambil posisi sikap yang akomodatif, toleran, dan menghindari sikap ekstrem (*tafrîth, ifrâth*) dalam berhadapan dengan spektrum budaya apa pun. Sebab paradigma *Aswaja* di sini mencerminkan sikap NU yang selalu dikalkulasikan atas dasar pertimbangan hukum yang bermuara pada aspek *mashlahah* dan *mafsadah*. Inilah nilai *Aswaja* yang melekat di tubuh NU yang menjadi penilaian dan pencitraan *Islam rahmatan lil 'alamin* di mata dunia.



Bab 18

PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA

A. PENDAHULUAN

Terbentuknya negara Indonesia dilatarbelakangi oleh perjuangan seluruh bangsa. Sudah sejak lama Indonesia menjadi incaran banyak negara atau bangsa lain, karena potensinya yang besar dilihat dari wilayahnya yang luas dengan kekayaan alam yang banyak. Kenyataannya ancaman datang tidak hanya dari luar, tetapi juga dari dalam. Terbukti, setelah perjuangan bangsa tercapai dengan terbentuknya NKRI, ancaman dan gangguan dari dalam juga timbul, dari yang bersifat kegiatan fisik sampai yang ideologis. Meski demikian, bangsa Indonesia memegang satu komitmen bersama untuk tegaknya negara kesatuan Indonesia. Dorongan kesadaran bangsa yang dipengaruhi kondisi dan letak geografis dengan dihadapkan pada lingkungan dunia yang serba berubah akan memberikan motivasi dalam menciptakan suasana damai.

Sejak merdeka negara Indonesia tidak luput dari gejolak dan ancaman yang membahayakan kelangsungan hidup bangsa. Tetapi bangsa Indonesia mampu mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatannya dari agresi Belanda dan mampu menegakkan wibawa pemerintahan dari gerakan separatis. Ditinjau dari geopolitik dan geostrategi dengan posisi geografis, sumber daya alam dan jumlah serta kemampuan penduduk telah menempatkan Indonesia menjadi ajang persaingan kepentingan dan perebutan pengaruh antara negara besar. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung memberikan dampak negatif terhadap segenap aspek kehidupan sehingga dapat memengaruhi dan membahayakan kelangsungan hidup dan eksistensi NKRI. Untuk itu bangsa Indonesia harus memiliki keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional sehingga berhasil mengatasi setiap bentuk tantangan ancaman hambatan dan gangguan dari mana pun datangnya.

Di sinilah letak kepentingan ketahanan nasional bagi bangsa Indonesia, untuk tetap teguh berdiri sebagai satu kesatuan negara Indonesia, untuk menghindari segala jenis ancaman dan bahaya yang bermaksud menghancurkan atau merusak hakikat dan pendirian bangsa Indonesia. Ketahanan nasional memiliki salah satu tujuan yakni untuk menjaga keamanan dan ketenteraman bangsa Indonesia dari segala bahaya.

Itulah sebabnya pentingnya perlindungan negara di bidang pertahanan dan keamanan negara. Karena itu, fungsi pertahanan dan keamanan negara diselenggarakan melalui usaha membangun dan membina kemampuan, daya tangkal negara dan bangsa serta menanggulangi setiap ancaman meliputi subfungsi pertahanan, subfungsi keamanan dalam negeri, dan subfungsi keamanan ketertiban masyarakat.

Pertahanan nasional merupakan hal yang penting bagi bangsa dan negara karena menyangkut eksistensi bangsa dan negara. Oleh karena itu, masalah pertahanan nasional dimasukkan ke dalam UUD 1945 baik dalam UUD 1945 yang pertama (18 Agustus 1945) maupun setelah perubahan yang dicantumkan dalam Pasal 30 UUD 1945 tersebut. Menyadari akan pentingnya masalah eksistensi bangsa dan negara yang telah diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, maka ketika melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan upaya memperjelas dan mempertegas sistem pertahanan dan keamanan, peran dan tugas TNI dan Polri, serta rakyat dalam upaya pertahanan dan keamanan negara. Hal itu dapat terlihat pada ayat-ayat UUD 1945 hasil perubahan.¹

Bab mengenai Pertahanan Keamanan Negara dalam konstitusi RI semula berjudul Bab tentang Pertahanan Negara. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, judulnya menjadi Bab tentang Pertahanan dan Keamanan Negara.

Semula bab ini terdiri atas satu pasal, yaitu Pasal 30 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi satu pasal dengan lima ayat, yaitu Pasal 30 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

Rumusan Perubahan:

BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA²⁾

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.”)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.”)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.”)
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.”)

¹ Perubahan Bab tentang Pertahanan dan Keamanan Negara dilakukan pada perubahan kedua UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.”)

Rumusan Naskah Asli:

BAB XII PERTAHANAN NEGARA

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.
- (2) Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang.

Perubahan atau penambahan ayat itu adalah yang menyangkut usaha pertahanan dan keamanan (ayat 2) yang rumusannya, sebagai berikut: *“Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung.”*

Dimasukkannya sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (Hankamrata) ke dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk lebih mengukuhkan keberadaan sistem tersebut, dengan keberadaan rakyat, TNI dan Polri dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sistem Hankamrata melibatkan seluruh rakyat warga, wilayah dan sumber daya nasional secara aktif, terpadu, terarah, dan berkelanjutan.

Perubahan ayat pada Pasal 30 yang kedua adalah tentang TNI dan Polri yang tercantum dalam ayat (3) dan (4) dengan rumusan, sebagai berikut:

- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Ayat tersebut lebih menegaskan pembagian tugas dua alat negara yang bergerak di bidang pertahanan dan keamanan negara, yakni TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan, dan Polri sebagai alat negara di bidang keamanan. Di bidang pertahanan ditegaskan meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu: masalah keutuhan negara, kedaulatan negara, dan keselamatan negara. Selain itu, masuk kategori keamanan.² Pembagian tugas yang jelas tersebut diharapkan dapat fokus pada bidangnya dan dapat meningkatkan

² A.M. Fatwa, 2007, “Pertahanan Nasional Pasca Amendemen UUD 1945”, *Makalah* Disampaikan pada Seminar Sehari “Upaya Menjaga Keutuhan NKRI dengan Memperkuat TNI dan Polri”, pada tanggal 31 Maret 2007 di Jakarta.

profesionalisme TNI dan Polri.

Perubahan lainnya menyangkut pengaturan hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan. Dalam ini dirumuskan pada Pasal 30 ayat (5), sebagai berikut:

- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Ketentuan pada ayat ini merupakan dasar hukum untuk membentuk undang-undang untuk pengaturan lebih lanjut antara lain tentang penyelenggaraan wajib militer, peradilan militer, serta yang berkaitan dengan tugas bantuan antara TNI dan Polri.

Amanat tentang peran TNI telah dipenuhi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, sedangkan penataan peran Polri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri. Namun belum ada undang-undang mengenai penyelenggaraan wajib militer dan tugas bantuan antara TNI dan Polri. Oleh karena itu, masih perlu dibuat Undang-Undang tentang Wajib Militer dan Undang-Undang tentang Tugas Bantuan antara TNI dan Polri. Tentang undang-undang tugas bantuan dipandang lebih banyak diperlukan karena kenyataan di lapangan memerlukannya. Sedang tentang peradilan militer, saat ini dalam proses di DPR dan tampaknya sudah ada titik temu antara DPR dan pemerintah (Kementerian Pertahanan).

B. HAK DAN KEWAJIBAN BELA NEGARA

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketentuan mengenai hak dan kewajiban bela negara diatur dalam Pasal 30 dengan dua ayat, yaitu: ayat (1) dan ayat (2). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 30 dengan lima ayat, yaitu: ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5). Adapun Pasal 30 ayat (1) menjadi Pasal 27 ayat (3) dengan perubahan redaksional. Rumusan perubahannya, sebagai berikut:

Rumusan Perubahan:

BAB XII

PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.

Rumusan Naskah Asli:

BAB XII PERTAHANAN NEGARA

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.
- (2) Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang.

Ketentuan mengenai hak dan kewajiban dalam usaha pertahanan dan keamanan negara merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, bahwa setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. Oleh sebab itu, setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.

Adanya ketentuan ini didasarkan pada pemikiran, bahwa sistem pertahanan dan keamanan negara yang dianut negara Indonesia adalah sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Dalam sistem ini seluruh komponen bangsa terlibat dan mempunyai peranan, yaitu rakyat sebagai kekuatan pendukung sedangkan TNI dan Kepolisian sebagai kekuatan utama.

Sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 30 ayat (1) UUDNRI 1945, bahwa *“Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.”* Hal ini merupakan dasar dari sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Pelaksanaannya diatur dengan memenuhi keadilan dan pemerataan dalam menjalankan tugas pertahanan dan keamanan nasional. Dalam sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta, TNI & Polri yang tumbuh dari rakyat serta bersama dalam kemanunggalan dengan rakyat menegakkan dan mengisi kemerdekaan bangsa, menjadi inti dalam sistem tersebut.

Pertahanan dan keamanan nasional yang disusun berdasarkan sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta akan mampu menyukseskan perjuangan nasional pada umumnya, pembangunan nasional pada khususnya dan mengamankannya dari setiap ancaman, sehingga usaha bangsa dalam mencapai tujuan nasional dapat berlangsung dalam suasana damai, aman, tenteram, tertib, dan dinamis. Pembinaan pertahanan dan keamanan nasional diusahakan untuk meningkatkan kemampuan pertahanan dan keamanan, yang meliputi kemampuan kekuatan di darat, di laut, di udara, penertiban dan penyelamatan masyarakat, sehingga mampu melaksanakan tugas-tugas pertahanan dan keamanan nasional sesuai dengan keperluan dan tantangan yang dihadapi oleh negara dan bangsa Indonesia.

Kekayaan TNI dan Polri sebagai kekuatan sosial, bersama kekuatan sosial lainnya, memikul tugas dan tanggung jawab perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaan dan memperjuangkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembinaan kemampuan TNI & Polri sebagai kekuatan sosial diarahkan agar mereka dalam kemanunggalannya dengan rakyat, mampu secara aktif melaksanakan kegiatan pembangunan nasional, serta dapat meningkatkan peranannya dalam memperkuat keta-

hanan nasional. Di samping itu, operasi Bakti TNI & Polri merupakan peluang untuk menyumbangkan sesuatu yang berharga kepada masyarakat.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, memberikan pengertian komponen utama adalah Tentara Nasional Indonesia yang siap digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas pertahanan. Sebagai komponen utama, Tentara Nasional Indonesia bertugas untuk menanggulangi atau menghadapi ancaman-ancaman militer.

Dalam melaksanakan fungsinya komponen utama didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung.

1. Komponen Cadangan

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, memberi pengertian komponen cadangan adalah sumber daya nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat kekuatan dan kemampuan komponen utama. Pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, menyatakan komponen cadangan terdiri atas warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan, serta sarana dan prasarana nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat komponen utama. Mobilisasi adalah tindakan pengerahan dan penggunaan secara serentak sumber daya nasional serta sarana dan prasarana nasional sebagai kekuatan pertahanan negara.

Dari kedua pasal tersebut di atas, warga negara mempunyai sebuah kedudukan dalam Sishankamrata. Pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara terdapat kata “telah disiapkan” dapat ditafsirkan bahwa warga negara yang telah diberikan pembekalan atau pelatihan tentang bela negara. Hal itu merupakan bentuk upaya pemerintah dalam menyiapkan sistem pertahanan. Di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia disebut rakyat terlatih.

2. Komponen Pendukung

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, memberikan pengertian komponen pendukung adalah sumber daya nasional yang dapat digunakan untuk meningkatkan kekuatan dan kemampuan komponen utama dan komponen cadangan. Pada Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, menyatakan komponen pendukung terdiri atas warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan, serta sarana dan prasarana nasional yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kekuatan dan kemampuan komponen utama dan komponen cadangan.

Dari kedua pasal tersebut di atas, menyatakan juga warga negara mempunyai sebuah kedudukan dalam Sishankamrata. Berbeda dengan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara menekankan bahwa

warga negara yang tidak diberikan pembekalan atau pelatihan tentang bela negara dapat mempunyai kedudukan yang sama dalam sistem pertahanan keamanan negara. Warga negara yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, berpartisipasi dalam sistem pertahanan keamanan negara dengan menggunakan kemampuan di bidang-bidang tertentu yang dimilikinya.

3. Rakyat Terlatih

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1999 tentang Rakyat Terlatih, memberikan definisi rakyat terlatih adalah komponen dasar kekuatan pertahanan keamanan negara yang mampu melaksanakan fungsi ketertiban umum, perlindungan rakyat, keamanan rakyat, dan perlawanan rakyat dalam rangka penyelenggaraan pertahanan keamanan negara. Komponen dasar yang dimaksud dalam pasal tersebut di atas adalah rakyat. Pada pengertian rakyat terlatih tersebut di atas terdapat kata “mampu melaksanakan fungsi” yang mana dapat ditafsirkan bahwa rakyat sebelum melaksanakan fungsi ketertiban umum, perlindungan rakyat, keamanan rakyat, dan perlawanan rakyat, mendapatkan pelatihan, pendidikan dan pembinaan terlebih dahulu.

Rakyat terlatih merupakan implementasi dari kewajiban warga negara dalam upaya bela negara yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rakyat terlatih apabila negara dalam keadaan perang, maka semua warga negara atau rakyat terlatih menurut syarat-syarat tertentu wajib memanggul senjata untuk membela negaranya. Jika dikaitkan dengan teori status warga negara dari **George Jellinek**, maka warga negara dalam hal tersebut berstatus pasif karena warga negara menjalankan kewajibannya dan tunduk pada perintah negara.

C. USAHA PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai usaha pertahanan dan keamanan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 ayat (2) dengan rumusan perubahan, sebagai berikut:

Pasal 30

- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.

Ketentuan ini dilatarbelakangi oleh pengalaman sejarah bangsa Indonesia dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan. Salah satu faktor penting suksesnya revolusi kemerdekaan tahun 1945 dan perjuangan mempertahankan kemerdekaan terletak pada bersatu padunya kekuatan rakyat dan kekuatan militer dan polisi Indo-

nesia. Dalam perkembangannya, bersatu padunya kekuatan itu dirumuskan dalam sebuah sistem yang dikenal dengan nama sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta yang berlaku hingga saat ini.

Atas dasar pengalaman sejarah tersebut, sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta tersebut dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan maksud untuk lebih mengukuhkan keberadaan sistem tersebut. Kedudukan rakyat dan TNI serta Kepolisian Republik Indonesia dalam usaha pertahanan dan keamanan negara makin dikukuhkan, yakni rakyat sebagai kekuatan pendukung dan TNI serta Kepolisian Republik Indonesia sebagai kekuatan utama. Rumusan itu menjadi salah satu ciri khas sistem pertahanan dan keamanan Indonesia yang bersifat semesta, yang melibatkan seluruh rakyat warga negara, wilayah dan sumber daya nasional secara aktif, terpadu, terarah, dan berkelanjutan.

1. Hakikat Pertahanan dan Keamanan Negara

Strategi nasional bangsa Indonesia yang mengutamakan pembangunan nasional untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, merupakan kepentingan nasional yang utama. Oleh karena itu, segenap upaya nasional, baik ke dalam maupun ke luar harus menunjang suksesnya pembangunan nasional. Sehubungan dengan itu, upaya pertahanan dan keamanan nasional berkewajiban mendukung usaha pembangunan itu dengan menjamin terpeliharanya suasana dan kondisi masyarakat yang damai, aman, tenteram, tertib, dan dinamis. Pembangunan pada hakikatnya adalah suatu proses perubahan masyarakat dari suatu keadaan tertentu menuju suatu keadaan baru yang lebih baik dan lebih maju. Dan setiap perubahan akan selalu menyebabkan gangguan terhadap keseimbangan, sehingga akibat-akibat yang ditimbulkan oleh gangguan keseimbangan yang lahir dari proses perubahan ini akan merupakan suatu perubahan keadaan yang harus dihadapi dan diatasi secara terus-menerus.

Kondisi fisik bumi Indonesia serta letak geografisnya di dunia mengandung faktor-faktor penentu strategis yang relatif permanen. Garis-garis pantainya yang panjang, laut teritorial beserta selat-selatunya, dan wilayah udaranya menjadi jalur pelayaran dan penerbangan internasional. Wilayah perbatasan yang belum berkembang, mewujudkan suatu pola permasalahan tersendiri. Perkembangan sosial ekonomi dan kepadatan penduduk yang sangat tinggi di daerah-daerah tertentu, mengandung pula permasalahan yang relatif permanen. Semua itu memerlukan perhatian dari segi pertahanan dan keamanan nasional. Sebagai suatu bangsa yang berada dalam lingkungan dunia yang luas, perjuangan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dapat mengakibatkan kepentingan bangsa Indonesia dihadapkan kepada kepentingan bangsa lain. Dalam keadaan demikian, bangsa Indonesia yang cinta damai mengutamakan penyelesaian masalah melalui perundingan dan diplomasi. Tetapi, karena tidak ada jaminan bahwa bangsa lain tidak akan menggunakan perang sebagai cara penyelesaian, maka bangsa Indonesia harus menjalankan upaya untuk membela dirinya terhadap berbagai bentuk perang yang mungkin dilancarkan terhadapnya oleh bangsa lain.

Walaupun perang umum dapat diharapkan tidak akan terjadi dalam jangka waktu lima tahun yang akan datang, namun perang terbatas tetap merupakan ancaman yang sukar untuk dapat dicegah, sedang kegiatan subversi senantiasa akan merupakan bahaya laten yang akan memanfaatkan setiap keadaan dalam negeri bangsa-bangsa yang sedang berkembang. Oleh karena itu, upaya pertahanan dan keamanan haruslah dapat mewujudkan kemampuan untuk dapat menghadapi dan menanggulangi ancaman perang terbatas, dan mencegah serta mengatasi kegiatan subversi dalam berbagai bentuknya.

Dalam pengkajian masalah pertahanan dan keamanan nasional diketemukan banyak ketidakpastian. Ketidakpastian masa depan menuntut tersedianya jaminan dalam berbagai bentuk. *Pertama*, perkembangan keadaan yang dapat melahirkan ancaman harus dapat diketahui segera. Suatu kemampuan intelijen harus dimiliki agar dapat mewujudkan jaminan tersedianya waktu peringatan yang maksimum. *Kedua*, persiapan pertahanan dan keamanan nasional tidak dapat ditunda sampai munculnya suatu ancaman secara pasti. Perkembangan-perkembangan yang mendadak menuntut tersedianya kekuatan siap yang cukup, yang jika perlu dalam waktu yang singkat masih dapat diperbesar lagi dengan mengaktifkan kekuatan cadangan. *Ketiga*, berbagai peristiwa dalam berbagai bentuk dapat timbul kemudian. Pengkajian harus senantiasa dilakukan terhadap peristiwa-peristiwa yang belum terjadi, tetapi dapat merupakan bentuk peristiwa yang dapat saja timbul di masa depan.

Kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia perlu diamankan terhadap ancaman perang dan segala bentuk gangguan keamanan. Kepentingan nasional yang demikian tinggi nilainya, harus dijamin kelangsungannya oleh bangsa Indonesia sendiri dan tidak boleh disandarkan kepada kekuatan bangsa lain. Ketetapan bangsa Indonesia untuk tidak mengikatkan diri dalam suatu persekutuan atau fakta pertahanan, memperkuat keharusan untuk selalu bersandar pada kemampuan sendiri. Di samping itu, kepentingan Indonesia terhadap perdamaian dunia, khususnya keamanan di kawasan Asia Tenggara, mewajibkan bangsa Indonesia untuk turut serta dalam upaya internasional maupun regional untuk memelihara keamanan dan perdamaian. Beban kewajiban ini dapat berupa suatu kekuatan pemelihara perdamaian, sebagai salah satu sahamnya dalam kerja sama internasional. Sebagai suatu bangsa yang cinta damai, Indonesia lebih mengutamakan penyelesaian pertentangan melalui jalan kebijaksanaan politik dari pada jalan militer. Meskipun demikian, dalam keadaan tertentu, kemampuan Hankamnas yang berdiri di belakangnya, berguna untuk mendukung kebijaksanaan politik. Oleh karena itu, bagi Indonesia adalah penting untuk menampakkan dirinya sebagai suatu negara yang menangani setiap permasalahan Hankamnas secara bersungguh-sungguh serta untuk menunjukkan bahwa kekuatan yang dimilikinya mempunyai kemampuan yang harus diperhitungkan.

Kepentingan-kepentingan nasional lainnya menuntut dijalankannya politik bebas dan aktif oleh negara Republik Indonesia, yang diabdikan kepada kepentingan nasional. Politik bebas dan aktif juga bertujuan turut serta dalam usaha mencapai dan memelihara perdamaian dunia, khususnya di kawasan Asia Tenggara yang sa-

ngat besar pengaruhnya terhadap segenap upaya pembangunan nasional.

Sebagai suatu negara yang belum dapat menghasilkan sendiri segala kebutuhannya, Indonesia, berkepentingan untuk dapat melangsungkan hubungan ekonomi dengan negara-negara lain di dunia. Suasana aman dan damai di seluruh dunia akan memungkinkan Indonesia memasarkan hasil-hasil produksinya ke segenap penjuru dunia, dan sebaliknya memperoleh segenap keperluan yang belum dapat dihasilkan sendiri dari negara yang dapat menyediakannya. Sehubungan dengan kepentingan itu, bangsa Indonesia merasa wajib untuk turut serta dalam setiap usaha mewujudkan dan memelihara perdamaian dunia. Mengingat bentuk dan letak geografis Indonesia sebagai suatu wilayah lautan dengan pulau-pulau di dalamnya serta segala sifat dan corak khasnya, maka implementasi nyata dari wawasan Nusantara menjadi kepentingan Hankamnas, di satu pihak untuk dapat menjamin keutuhan wilayah nasional dan melindungi sumber-sumber kekayaan alam beserta eksploitasinya, serta di lain pihak untuk menunjukkan kemampuan Hankamnas dalam menegakkan hak dan kedaulatan negara Republik Indonesia. Suatu hal yang sangat penting yang terkandung dalam wawasan Nusantara adalah posisi yang diambil oleh bangsa Indonesia dalam mengartikan Tanah Air Indonesia sebagai satu kesatuan politik, kesatuan sosial budaya, kesatuan ekonomi, dan kesatuan wilayah Hankamnas.

Hankamnas pada hakikatnya merupakan hasil upaya total yang mengintegrasikan segenap potensi dan kekuatan politik, ekonomi, sosial budaya dan militer bagi kepentingan nasional. Setiap manusia Indonesia secara perorangan akhirnya akan merupakan subjek maupun objek yang utama, sehingga karenanya harus dibekali dan diperkuat untuk dapat menjalankan peranannya baik sebagai pelaku maupun sebagai benteng keamanan nasional. Dengan ideologi Pancasila dan nilai-nilai nasional lainnya sebagai bekal yang tangguh, serta dilengkapi dengan pengetahuan dan keterampilan, diharapkan spontanitas dan militansi segenap rakyat Indonesia dapat dikerahkan dalam menghadapi setiap ancaman dan gangguan yang dapat membahayakan keamanan dan kelangsungan, hidup bangsa, tanpa mengenal menyerah.

Pertahanan ini disertai upaya untuk meningkatkan kemampuan organisasi komando dan pengendalian antar-angkatan. Untuk seluruh kekuatan pertahanan ini perlu dibangun atau ditingkatkan fasilitas-fasilitas pangkalan, baik yang berupa pangkalan operasi maupun asrama kesatuan, yang lokasinya sedapat mungkin disesuaikan dengan rencana pengembangan wilayah. Program utama ini terdiri dari Program Bala Pertahanan Wilayah, Program Bala Pertahanan Terpusat, Program Angkatan Terpusat, Program Bala Cadangan dan Program Intelijen, dan Komunikasi Terpusat.

2. Kebijakan Pertahanan Keamanan Negara

Posisi dan peran TNI/Polri telah mendapat legitimasi formal melalui kesepakatan bangsa dalam ST MPR 2000 yang lalu, utamanya melalui Tap. Nomor VI dan VII/MPR/2000. Peran TNI sebagai alat pertahanan negara, bertugas pokok menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang

berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Berkaitan dengan ketentuan tersebut menurut **Agus Widjojo**, bahwa keikutsertaan TNI dalam penyelenggaraan negara mencakup beberapa hal. *Pertama*, kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas TNI. *Kedua*, TNI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis serta mendukung tegaknya demokrasi. *Ketiga*, menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia.³

Mengingat bahwa Tap MPR itu baru merupakan aturan dasar, sudah barang tentu memerlukan penjabaran perinci yang lebih tegas dan jelas pada undang-undang operasionalnya termasuk tataran kewenangan yang akan menjadi payung hukum TNI, baik dalam melaksanakan fungsi pertahanan negara maupun dalam keikutsertaannya pada penyelenggaraan negara.

Dalam penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara selama ini, kita bertumpu pada perlawanan rakyat yang disusun dalam Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta, yang lebih dikenal dengan istilah Sishankamrata. Pelajaran yang paling jelas tentang implementasi Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta ini adalah perjuangan kemerdekaan periode 1945 sampai dengan 1949. Pada masa itu, kekuatan rakyat bersenjata dan tidak bersenjata bangkit melawan penjajahan, dan berhasil mengusir penjajah Belanda. Tantangan yang kita hadapi saat ini adalah mencari wujud implementasi dalam tatanan negara modern atas segenap doktrin sistem dan tatanan yang kita warisi dari masa lalu sejak perjuangan fisik merebut kemerdekaan. Dalam kaitan ini, Sishankamrata pada hakikatnya merupakan perwujudan sistem pertahanan semesta (*total defence*) atas segenap potensi dan sumber daya nasional guna dihadapkan kepada ancaman kelangsungan hidup bangsa.

Peperangan di masa depan tidak akan pernah sama dengan peperangan yang lalu, walaupun prinsip-prinsip peperangan tetap berlaku. Perang masa depan akan dipengaruhi oleh apa yang dikenal dengan *Revolution in Military Affairs*, suatu medan perang yang ditandai dengan elemen-elemen *precision strike*, *information warfare*, *dominating maneuvers*, dan *space warfare*.⁴ Ancaman bersenjata di masa mendatang akan ditandai dengan penggunaan keempat elemen tersebut secara terintegrasi. Karena itu, peperangan tidak dapat hanya bersandarkan pada kekuatan militer nyata yang eksis pada saat itu. Jaminan kemenangan dalam suatu perang diperoleh dari keunggulan militer, dan daya tahan atau kemampuan militer melakukan perang yang berkelanjutan. Hal ini mempersyaratkan bahwa bangsa ini perlu memiliki kemampuan untuk memenuhi sendiri akan kebutuhan dasar alat peralatan perangnya dan mampu melipatgandakan kekuatan militernya sesuai dengan besar ancaman yang mungkin muncul.

Dengan kemajuan bangsa sebagai hasil pembangunan, kesemestaan perang

³ **Agus Widjojo**, 2000, "Wawasan Masa Depan tentang Sistem Pertahanan Keamanan Negara", *Makalah* Jakarta, 21 November 2000, h. 3.

⁴ *Ibid.*

mendatang tidak menitikberatkan tumpuannya kepada kerakyatan semata tetapi akan lebih bersandar kepada kesemestaan segenap potensi yang dimiliki bangsa ya-itu totalitas dukungan kemampuan negara di bidang teknologi, industri, sarana dan prasarana, maupun daya tahan hasrat rakyat mendukung angkatan bersenjataanya dalam penyelenggaraan perang. Karena itu, perang masa depan sangat tergantung dari kemampuan negara mewujudkan kesemestaan dalam mendukung pertahanan negara, pada seluruh lingkupnya. Inilah hakikat Sishankamrata, yang membedakan dari perwujudan Sishankamrata pada tahun 1945 ketika kesemestaan masih dipu- satkan pada aspek rakyat sebagai “*manpower*”. Satu nilai yang tetap harus kita per- tahankan adalah bahwa upaya pertahanan negara harus senantiasa diselenggarakan berdasarkan semangat cinta Tanah Air yang berkobar-kobar dan pantang menyerah.

Upaya mewujudkan kesemestaan itu merupakan upaya menyiapkan sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya buatan, sarana dan prasarana un- tuk membangun dan mendukung upaya pertahanan negara. Penyiapan ini dilaku- kan oleh pemerintah pusat dan daerah, lembaga atau instansi non-pemerintah, serta warga negara dalam suatu sistem pertahanan semesta. Fungsi pembinaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan yang selama ini dikenal dengan fungsi teritorial, akan melibatkan semua pihak, meliputi instansi pemerintah di pusat dan daerah termasuk TNI, instansi non-pemerintah dan warga negara, dan industri na- sional.

Pembentukan komponen kekuatan pertahanan yang nyata dipengaruhi oleh wu- jud ancaman, seberapa jauh ancaman nyata akan terjadi. Dalam kondisi damai, pem- bangunan komponen kekuatan pertahanan akan berbeda dibandingkan dengan bila ancaman segera mewujudkan, dan hal ini sangat tergantung dengan kesadaran warga negara dan kemampuan negara. Namun secara universal diakui bahwa pembangun- an kekuatan militer pada tingkat minimal tidak dapat diabaikan dan harus dilaku- kan. Korelasi antar-ancaman dan kekuatan militer adalah berbanding terbalik.

Dalam penyelenggaraan pertahanan negara, kekuatan inti adalah angkatan ber- senjata atau militer, di Indonesia dikenal dengan TNI. Kekuatan militer dari awalnya memang disiapkan untuk menghancurkan musuh dengan kekuatan senjata. Seperti yang dikatakan oleh **Karl von Clausewitz** dalam bukunya *On War*, menyatakan, “*perang tidak lain adalah kelanjutan politik dengan cara lain. Perang adalah alat untuk mencapai tujuan politik, karena itu perang tidak dapat dipisahkan dari kon- teks politik.*” Melalui bidangnya, maka militer memiliki kekhususan dibandingkan dengan instansi lain, meliputi kekhususan organisasi, kriteria dan persyaratan, me- kanisme dan prosedur, maupun kultur.

Dalam kekhususan itu, permasalahan militer seperti strategi dan operasi militer tidak dapat diserahkan kepada non-profesional atau sipil. Selanjutnya, penentuan kebijakan pertahanan nasional dan tujuan politik perang tidak boleh diserahkan ke- pada militer karena akan mengarah kepada manipulasi penggunaan kekuatan militer bagi kepentingan sempit kelompok. Hal inilah yang melandasi hubungan antara mili- ter dan (politik) negara, dengan implementasi dalam bentuk hubungan sipil-militer.

3. Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara

Dalam melacak konsepsi keamanan nasional Indonesia, paling tidak dapat dilakukan dengan mengetahui doktrin dan perundang-undangan yang menjadi landasan. Doktrin utama dari keamanan nasional adalah ketahanan nasional (*national resilience*).

Ketahanan nasional adalah suatu kondisi dinamis suatu bangsa yang terdiri atas ketangguhan serta keuletan dan kemampuan untuk mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi segala macam dan bentuk ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan baik yang datang dari dalam maupun luar, secara langsung maupun yang tidak langsung yang mengancam dan membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan dalam mewujudkan tujuan perjuangan nasional.⁵

Doktrin ketahanan nasional mencakup organisasi dan implementasi dari suatu keseimbangan antara keamanan dan kesejahteraan dalam kehidupan bangsa, yang secara holistik meliputi semua aspek yang berlandaskan filosofi bangsa, ideologi negara, konstitusi, dan identitas nasional melalui metode Astagatra.

Astagatra terdiri dari delapan aspek yang terbagi atas *Pancagatra* (lima aspek sosial) dan *Trigatra* (tiga aspek alamiah). *Pancagatra* adalah integrasi dari faktor-faktor dinamis: (1) ideologi (2) politik (3) ekonomi (4) sosial budaya dan (5) pertahanan dan keamanan. *Trigatra* berfokus pada relasi antara tiga aspek alamiah Indonesia, yaitu: (1) keistimewaan geografis Indonesia; (2) sumber daya alam; serta (3) potensi dan kemampuan rakyat.⁶

Doktrin ketahanan nasional lebih memandang ke dalam (*inward-looking*), atau tertuju pada bangsa Indonesia sendiri. Tujuan utamanya adalah pencapaian identitas dan karakter nasional melalui ketahanan pribadi. Hal ini tidak berarti bahwa bangsa Indonesia menerapkan nasionalisme yang sempit atau mengisolasi diri dari pergaulan internasional. Karakteristik memandang ke dalam (*inward-looking*) berjalan searah dengan pemeliharaan hubungan internasional.⁷

Mantan Presiden **Soeharto** menyebutkan, bahwa ketahanan nasional adalah satu-satunya jawaban terhadap tantangan konflik di dunia saat ini, karena ketahanan nasional meliputi: (1) ketahanan ideologis; (2) ketahanan ekonomi; (3) ketahanan sosial; dan (4) ketahanan militer.⁸

Dari sisi perundang-undangan, konsepsi keamanan Indonesia dapat dilihat sebagai berikut:

⁵ Heru Susetyo, 2008, "Menuju Paradigma Keamanan Komprehensif Berperspektif Keamanan Manusia dalam Kebijakan Keamanan Nasional Indonesia", artikel dalam *Lex Jurnalica* Vol. 6, No. 1, Desember 2008, h. 5.

⁶ *Ibid.*

⁷ Dewi Fortuna Anwar, et al., 2005, *Violent Internal Conflicts in Asia Pacific, Histories, Political Economies and Policies*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, h. 200.

⁸ Heru Susetyo, 2008, "Menuju Paradigma Keamanan ...," *Op. cit.*, h. 6.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI:

Pasal 1 ayat (1)

Keamanan dalam negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya Kamtibmas, tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Undang-Undang Kepolisian Negara, keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menangguhkan segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara:

Pasal 1 ayat (1)

Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Menurut Undang-Undang Pertahanan Negara, sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.

Menurut **Edy Prasetyono**, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 mengidentifikasi, bahwa sumber ancaman terhadap Indonesia dengan posisi geografis yang terbuka bersifat kompleks, tidak hanya dalam bidang militer, melainkan juga dalam bidang nonmiliter, baik dari dalam maupun dari luar.⁹ Yang paling signifikan adalah bahwa batas antara sumber ancaman yang berasal dari dalam dan dari luar menjadi semakin kabur karena keterkaitan internasional, penyebaran nilai-nilai demokrasi, kemajuan dan penyebaran teknologi informasi dan sebagainya. Masalah ekonomi, lingkungan hidup, konflik sosial dan budaya, kejahatan internasional (*transnational crimes*) dan terorisme internasional tidak dapat dibendung semata-mata dengan menggunakan kekuatan militer. Karena itu kebijakan pertahanan negara harus bersifat komprehensif.¹⁰

⁹ **M. Riefqi Muna**, 2005, *Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional*, Jakarta: The Ridep Institute, h. 25.

¹⁰ *Ibid*.

Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia:

Pasal 1 ayat (5)

Pertahanan negara adalah segala usaha untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI dan melindungi keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara disusun dengan mempertahankan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.

Menurut Undang-Undang TNI, tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

4. Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta

Kata sistem berasal dari bahasa Latin (*systema*) atau bahasa Yunani (*sustēma*) adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi.¹¹ Istilah ini sering digunakan untuk menggambarkan suatu set entitas yang berinteraksi, di mana suatu model matematika sering kali bisa dibuat.

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, pengertian sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Sistem juga dapat diartikan sebagai kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan serta mempunyai komponen-komponen penggerak, contohnya negara. Menurut Aristoteles, negara merupakan persekutuan daripada keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.¹²

Dari pendapat yang dikeluarkan oleh Aristoteles dapat diketahui, bahwa negara merupakan sebuah sistem yang saling berhubungan antara rakyat dan lembaga-lembaga negara di mana mempunyai tujuan untuk memberikan hidup yang baik bagi rakyat dan rakyatlah sebagai penggerak dari negara. Banyak sistem yang diterapkan dalam suatu negara, seperti: sistem perekonomian, sistem perdagangan, sistem pertahanan dan keamanan.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, sistem merupakan serangkaian atau gabungan dari perangkat atau komponen yang saling berhubungan atau berkaitan satu dengan yang lainnya untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu.

Kata pertahanan berasal dari kata dasar tahan. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata tahan mempunyai arti keadaan tetap meskipun mengalami berbagai hal. Dengan pengertian tersebut, pertahanan merupakan suatu upaya yang dilakukan untuk menciptakan kondisi atau keadaan yang stabil.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Pasal

¹¹ Hedi Sasrawan, 2014, "25 Pengertian Sistem Menurut Para Ahli". URL: <http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/01/25-pengertian-sistem-menurut-para-ahli.html>. diakses tanggal 20 Juni 2016.

¹² Ni'matul Huda, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h. 8.

1 angka 1 mendefinisikan pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Pertahanan negara merupakan kekuatan bersama (sipil dan militer) diselenggarakan oleh suatu negara untuk menjamin integritas wilayahnya, perlindungan dari orang dan/atau menjaga kepentingan-kepentingannya. Dengan demikian, penyelenggaraan pertahanan negara harus mengacu pada tujuan mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah. Pertahanan negara dikelola oleh Kementerian Pertahanan. Tentara Nasional Indonesia disebut sebagai kekuatan pertahanan.

Kata keamanan berakar kata dari kata aman. Secara sederhana istilah keamanan dapat diartikan sebagai suasana bebas dari segala bentuk ancaman bahaya, keceemasan, dan ketakutan. Dalam kajian tradisional, keamanan lebih sering ditafsirkan dalam konteks ancaman fisik (militer) yang berasal dari luar. **Walter Lippmann** seorang ahli Hubungan Internasional merangkum kecenderungan ini dengan pernyataannya yang terkenal:

"Suatu bangsa berada dalam keadaan aman selama bangsa itu tidak dapat dipaksa untuk mengorbankan nilai-nilai yang dianggapnya penting (vital) ..., dan jika dapat menghindari perang atau, jika terpaksa melakukannya, dapat keluar sebagai pemenang."¹³

Karena itu, seperti kemudian disimpulkan **Arnold Wolfers**, masalah utama yang dihadapi setiap negara adalah membangun kekuatan untuk menangkal (*to deter*) atau mengalahkan (*to defeat*) suatu serangan. Dengan semangat yang sama, kolom keamanan nasional dalam *International Encyclopaedia of the Social Science* mendefinisikan keamanan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk melindungi nilai-nilai internalnya dari ancaman luar.¹⁴

Mengkaji tentang keamananan mengenal dua istilah penting, dilema keamanan (*security dilemma*) dan dilema pertahanan (*defence dilemma*). Dilema keamanan (*security dilemma*), menggambarkan betapa upaya suatu negara untuk meningkatkan keamanannya dengan mempersenjatai diri justru, dalam suasana anarki internasional, membuatnya semakin rawan terhadap kemungkinan serangan pertama pihak lain. Dilema pertahanan (*defence dilemma*), menggambarkan betapa pengembangan dan penggelaran senjata baru maupun aplikasi doktrinal nasional mungkin saja justru tidak produktif atau bahkan bertentangan dengan tujuannya untuk melindungi keamanan nasional. Perbedaan dilema pertahanan (*defence dilemma*) dari dilema keamanan (*security dilemma*), di mana dilema keamanan (*security dilemma*) yang bersifat interaktif dengan apa yang dilakukan pihak lain, dilema pertahanan semata-mata bersifat non-interaktif, dan hanya terjadi dalam lingkup nasional, terlepas dari apa yang mungkin dilakukan pihak lain.

¹³ **Anak Agung Banyu Prawita**, 2005, *Pengantar Hubungan Internasional*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, h. 121.

¹⁴ *Ibid.*

Pada hakikatnya, sistem pertahanan negara Indonesia adalah segala upaya pertahanan bersifat semesta. Sistem pertahanan tersebut lebih dikenal dengan Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta yang lebih dikenal dengan Sishankamrata. Sifat kesemestaannya di mana dalam penyelenggaraan sistem pertahanan negara didasarkan pada kesadaran akan hak dan kewajiban seluruh warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri untuk mempertahankan kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Kesemestaan mengandung makna pelibatan seluruh rakyat dan segenap sumber daya nasional, sarana dan prasarana nasional, serta seluruh wilayah negara sebagai satu kesatuan pertahanan yang utuh dan menyeluruh.¹⁵ Pertahanan negara dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini di bawah Kementerian Pertahanan dan dipersiapkan secara dini dengan sistem pertahanan negara.

Sistem pertahanan dan keamanan negara yang bersifat semesta mempunyai ciri-ciri yaitu kerakyatan, kesemestaan, dan kewilayahan. Ciri kerakyatan mengandung makna bahwa orientasi pertahanan diabdikan oleh dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Ciri kesemestaan mengandung makna bahwa seluruh sumber daya nasional didayagunakan bagi upaya pertahanan. Ciri kewilayahan merupakan gelar kekuatan pertahanan yang tersebar di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan kondisi geografi sebagai satu kesatuan pertahanan.¹⁶

Bagi Indonesia, penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara bukan semata-mata ditujukan untuk perang, melainkan juga untuk mewujudkan perdamaian, menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengamankan kepentingan nasional, serta menjamin terlaksananya pembangunan nasional.¹⁷

Sistem pertahanan dan keamanan negara yang efektif adalah pertahanan dan keamanan yang mampu menghadirkan suasana aman dan damai di mana kehidupan masyarakat berjalan secara normal, dan hubungan dengan sesama negara lain baik di kawasan maupun di luar kawasan berlangsung secara harmonis dan saling menghargai.

Fungsi pertahanan Indonesia diselenggarakan dengan sistem pertahanan semesta guna mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan segala isinya sebagai satu kesatuan pertahanan. Konsepsi pertahanan negara ini mempunyai dua fungsi, yaitu: pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter.¹⁸ Fungsi pertahanan militer yang diemban oleh Tentara Nasional Indonesia meliputi operasi militer perang dan operasi militer selain perang. Fungsi pertahanan nirmiliter adalah pemberdayaan sumber daya nasional baik kekuatan nirmiliter maupun pertahanan sipil, yang meliputi fungsi untuk penanganan bencana alam, operasi kemanusiaan, sosial budaya, ekonomi, psikologi pertahanan yang

¹⁵ Departemen Pertahanan Republik Indonesia II, 2008, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, Jakarta; Departemen Pertahanan RI, h. 43.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, h. 45.

¹⁸ *Ibid.*, h. 46.

berkaitan dengan kesadaran bela negara, dan pengembangan teknologi. Pertahanan nirmiliter dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, disebut dengan komponen cadangan dan komponen pendukung.

D. TENTARA NASIONAL INDONESIA (TNI) DAN KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA (POLRI)

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4) dengan rumusan, sebagai berikut:

Pasal 30

- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Adanya ketentuan Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4) ini untuk lebih menegaskan pembagian tugas dua alat negara yang bergerak di bidang pertahanan dan keamanan negara, yakni TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan dan kepolisian sebagai alat negara di bidang keamanan. Dalam hal pertahanan terdapat tiga aspek di dalamnya, yakni: masalah keutuhan negara, kedaulatan negara, dan keselamatan negara. Di luar ketiga aspek tersebut masuk ke dalam kategori keamanan yang menjadi tugas Kepolisian Republik Indonesia sebagai lembaga penegak hukum.

Seiring dengan itu diharapkan pembagian tugas tersebut mampu meningkatkan profesionalisme TNI dan Kepolisian Republik Indonesia seiring perkembangan tuntutan rakyat dan kebutuhan zaman.

Adapun berkaitan dengan Pasal 30 ayat (5) dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum bagi DPR dan presiden untuk membentuk undang-undang yang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas. Pengaturan dengan undang-undang mengenai pertahanan dan keamanan merupakan konsekuensi logis dari prinsip yang menempatkan urusan pertahanan dan keamanan sebagai kepentingan rakyat.

1. Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Salah satu kebutuhan dasar masyarakat adalah perasaan aman dan tenteram dalam menjalankan tugas dan aktivitas sehari-hari. Rasa aman dan tenteram ini akan

tercipta apabila keadaan negara tertib, baik kondisi internal maupun eksternal. Untuk mewujudkan hal ini, negara sebagai suatu organisasi yang dengan kekuasaannya bertujuan menyelenggarakan suatu masyarakat, memerlukan institusi yang bisa menciptakan keamanan dan ketertiban tersebut. Di Indonesia, institusi yang didaulat pemerintah untuk menjalankan fungsi *politie* atau polisi (pertahanan dan keamanan) tersebut tidak terbatas pada institusi yang bernama “kepolisian” atau Polisi Republik Indonesia (Polri) saja, namun Polri adalah salah satu institusi yang menjalankannya. Institusi lain yang menjalankan fungsi polisi adalah Tentara Nasional Indonesia.

Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan satuan pengamanan yang ada di kantor-kantor, perumahan, ataupun pusat perdagangan. Institusi tersebut bertugas untuk menciptakan ketahanan dan keamanan, baik di wilayah internal maupun eksternal negara Indonesia. Contoh fungsi polisi internal yang berusaha diwujudkan adalah pemberantasan kejahatan yang meresahkan masyarakat, agar memberikan rasa aman dalam masyarakat. Polri-lah yang bertanggung jawab atas peran ini. Adapun secara eksternal, yang dimaksud adalah penjagaan batas wilayah atau daerah terluar Indonesia, agar tidak dikuasai oleh pihak-pihak yang tidak berhak. Tugas ini ditangani oleh institusi TNI dan lebih dikenal dengan nama “pertahanan”.

Tugas-tugas TNI dan Polri yang disinggung di atas tentu hanyalah sebagian kecil pembahasan mengenai kedudukan keduanya dalam masyarakat. Kedudukan TNI dan Polri tentu menimbulkan tugas dan peran-peran yang lebih jauh dalam masyarakat. Berangkat dari pemikiran tersebut, maka makalah ini akan mengkaji lebih jauh mengenai kedudukan TNI dan Polri dalam masyarakat Indonesia.

a. Peranan TNI pada Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru, TNI yang pada waktu itu masih bernama ABRI¹⁹ memiliki lebih dari satu fungsi. Bukan hanya sebagai alat pertahanan negara, namun juga sebagai kekuatan sosial politik. Ini sesuai dengan yang tertulis di Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, yang berbunyi: “*Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia mengemban Dwifungsi ABRI, yaitu sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan kekuatan sosial politik.*”

Selain sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan kekuatan sosial politik, ABRI memiliki fungsi dan peran lain yang akan diuraikan dalam bahasan berikut.

● ABRI dan Politik

Pada masa Orde Baru, militer tidak hanya berperan di bidang pertahanan, namun berperan juga di bidang sosial dan politik.²⁰ Ada beberapa faktor yang menye-

¹⁹ Angkatan Bersenjata Republik Indonesia atau ABRI sebenarnya merupakan gabungan dari tiga unsur TNI, yaitu: Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Udara (AU) dengan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) yang dibentuk pada masa pemerintahan Orde Baru, tepatnya tanggal 5 Oktober—sehingga tenagga tersebut pada masa Orde Baru disebut dengan Hari ABRI.

²⁰ Indria Samego, 1998, *Bila ABRI Menghendaki*, Bandung: t.p., h. 114.

babkan militer berperan di bidang sosial politik. *Pertama*, adanya anggapan bahwa militer mengemban tugas sebagai penyelamat negara. Anggapan ini muncul karena mereka dibentuk sebagai alat pertahanan negara. Oleh karena tugas ini pula, rasa nasionalisme yang melekat pada militer kelihatan lebih kuat. Sayangnya, tidak selamanya pemilikan *monopoly of forces* oleh ABRI ini dijabarkan secara tepat di lapangan. Dalam praktik, peran yang dominan tersebut kerap disalahgunakan atau disalahtafsirkan oleh anggotanya.

Kedua, ada semacam kepercayaan pada golongan militer bahwa mereka memiliki identitas khusus di dalam masyarakat. Mereka mengidentifikasikan dirinya sebagai pelindung kepentingan nasional.

Ketiga, militer mengidentifikasikan dirinya sebagai arbiter atau stabilisator bagi negaranya. Peran ini sering diartikan bahwa pengambil alihan kekuasaan politik oleh militer yang disertai dengan pengambil alihan peranan politik hanya bersifat sementara sampai stabilitas dan ketertiban umum terpenuhi. Dan *keempat*, militer mengidentifikasikan dirinya sebagai pelindung kebebasan umum.

Namun demikian, peran-peran yang secara doktriner dimaksudkan untuk kepentingan nasional, pada kenyataannya direduksi menjadi kepentingan militer belaka. Bahkan kadang kala distorsi ini mencapai tingkatan yang paling rendah—di mana para perwira militer memainkan peranan-peranan politiknya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi.

Peran nonmiliter ABRI pada masa Orde Baru dimulai sejak tahun 1966, setelah Jenderal Soeharto diangkat sebagai Ketua Presidium Kabinet merangkap Menteri Utama Bidang Pertahanan Keamanan, dan Jenderal Nasution secara aklamasi dipilih menjadi Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Keterlibatan peran ABRI secara aktif pada masa awal Orde Baru ini, antara lain untuk memulihkan krisis nasional yang terjadi akibat pemberontakan G-30-S/PKI. Pada saat itu, situasi politik tidak menentu dan terjadi krisis ekonomi. Kondisi ini mendorong terjadinya demonstrasi mahasiswa yang menuntut pembubaran PKI, penurunan harga/perbaikan ekonomi, serta *retooling* Kabinet Dwikota, yang kemudian dikenal dengan Tritura.

● ABRI dan Lembaga Eksekutif

Penempatan ABRI di lembaga eksekutif pada masa Orde Baru terlihat dari banyaknya anggota ABRI yang dikaryakan baik sebagai anggota kabinet, duta besar, gubernur, bupati, serta jabatan-jabatan penting lain di birokrasi pemerintahan. Pada masa awal Orde Baru, dari 27 anggota kabinet yang diangkat Soeharto pada Juli 1966, terdapat dua belas menteri yang merupakan anggota ABRI, yakni enam menteri berasal dari Angkatan Darat dan enam lainnya merupakan panglima-panglima di luar Angkatan Darat. Meskipun wakil-wakil sipil pada saat itu merupakan mayoritas dari kabinet, namun sebagian besar departemen-departemen yang strategis dipegang oleh militer.

Dominasi ABRI di lingkungan birokrasi pemerintahan, menempatkan ABRI

sebagai penentu kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Akibatnya, pengangkatan jabatan-jabatan birokrasi di semua tingkat bergantung pada persetujuan pimpinan ABRI. Masalah perizinan, pemberian kontrak, dan keputusan atas proyek-proyek juga harus mendapat restu dari—atau dalam istilah halusnya dikoordinasikan terlebih dahulu dengan—ABRI. Sehingga anggota-anggota ABRI yang ditempatkan pada jabatan-jabatan birokrasi akan lebih mendahulukan apa yang diinginkan oleh lembaga yang menempatkannya. Akibatnya, kepentingan dan aspirasi masyarakat terkadang harus dikalahkan oleh kepentingan dan aspirasi ABRI. Selain itu, penempatan ABRI di jabatan-jabatan birokrasi lebih sering dilakukan dengan cara penunjukan dan bukan melalui mekanisme seleksi yang kompetitif.

● ABRI dan Lembaga Legislatif

Persoalan utama penempatan ABRI di legislatif bukan hanya terletak pada jumlah, tetapi juga pada banyaknya anggota ABRI yang duduk sebagai ketua lembaga-lembaga legislatif tingkat daerah. Fenomena tersebut terutama terlihat pada perbandingan antara jumlah ABRI dan non-ABRI yang menjadi Ketua DPRD II.

Banyaknya anggota ABRI yang menjabat Ketua DPRD dianggap oleh sementara kalangan menghalangi penyaluran aspirasi masyarakat. Penekanan konsep stabilitas pada mekanisme kerja ABRI, mengakibatkan masyarakat takut untuk datang ke DPRD. Selain itu, sistem komando dan hierarki pada ABRI sering menjadikan ABRI lebih mendahulukan kepentingan korpsnya daripada aspirasi masyarakat.

● ABRI, Orsospol, dan Ormas

Keterlibatan ABRI dalam organisasi kemasyarakatan maupun sosial politik pada masa Orde Baru secara terbuka dimulai saat ABRI membidani pembentukan Golongan Karya (Golkar) sebagai salah satu kekuatan politik baru 1964. Alasan pembentukan Golkar, konon karena partai politik pada saat itu dipandang sebagai sumber konflik dan ketidakstabilan politik. Dengan demikian, pemerintahan oleh partai maupun keikutsertaan partai dalam pemerintah dianggap sebagai “masa lalu yang buruk” yang tidak perlu diulang lagi. Selain itu, guna mendukung gagasan pembaruan ekonomi yang dilakukan pemerintah Orde Baru, dipandang perlu untuk membentuk “kelompok nonpartai” yang dapat mendukung program-program tersebut. Dalam hal ini, Golkar diharapkan menjadi lokomotif kebijakan pemerintah Orde Baru.

Pada masa lalu, ABRI juga telah membentuk organisasi kemasyarakatan (Ormas) yang berafiliasi pada lembaga ini (ABRI), seperti: MKGR, Soksi, dan Kosgoro. Tujuan pembentukan Ormas tersebut untuk mengimbangi kekuatan komunis dan organisasi-organisasi yang berafiliasi di bawahnya juga. Tahun 1964, kedua Ormas tersebut bersama-sama organisasi yang berafiliasi nonpartai lain membentuk Sekber Golkar. Mereka tersebut termasuk 53 organisasi serikat buruh yang disponsori militer dan pegawai negeri, 10 organisasi profesi, 10 organisasi pelajar dan mahasiswa, ABRI, 5 organisasi wanita, 4 organisasi media massa, dan organisasi petani dan nelayan, serta 9 organisasi lainnya.

Masalah klasik yang berhubungan dengan keterlibatan ABRI dalam Orsospol/Ormas adalah peranan ABRI dalam menentukan kepengurusan mereka. Masalah lain adalah sikap ABRI yang dipandang cenderung memihak ke Golkar. Hal ini terutama berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan partai.

Sementara itu, campur tangan ABRI di Ormas cukup dominan. Terutama bagi Ormas yang mempunyai ikatan dengan ABRI seperti Pepabri. Penetapan pengurus pada Ormas tersebut harus lebih dahulu dikonsultasikan dengan para pembinanya (pimpinan ABRI). Adapun untuk Ormas lain, konsultasi serupa juga harus dilakukan terutama kepada aparat keamanan setempat.

Jika Orsospol menganggap bahwa campur tangan ABRI cukup mengganggu, maka tidak demikian dengan yang dirasakan oleh Ormas. Bahkan ABRI sendiri secara resmi memiliki organisasi-organisasi “mantel” baik yang berhubungan dengan masalah kepemudaan (FKPPI), purnawirawan, dan juga organisasi yang dikelola oleh istri-istri anggota ABRI (Dharma Pertiwi). Aktivitas ketiga organisasi itu tidak terbatas pada tingkat kabupaten tapi juga telah menjangkau sampai tingkat kecamatan. Di daerah, beberapa Ormas melihat keterlibatan ABRI sebagai cukup positif, terutama dalam pelatihan-pelatihan kepemimpinan yang dilakukannya.

Karena hal tersebut, TNI dinilai kebablasan sampai akhirnya menjadi alat politik kekuasaan rezim Orde Baru (Orba). Terdapat dua faktor eksternal dan internal. Dari faktor eksternal, politik Orba dibangun dengan dukungan militer. Ini format Orba dan waktu itu kita menerimanya, bahwa jika semua pembangunan berjalan secara berkesinambungan, maka kegiatan-kegiatan politik harus di-repress. Boleh ada partai politik, tetapi cuma ada tiga. Terkontrol semua dan tidak ada rivalitas. Apalagi organisasi masyarakat, boleh ada sebagai perwujudan kebebasan berserikat, tapi hanya ada satu setiap jenis organisasi.

Faktor internal, kalau kita lihat doktrin TNI mereka adalah sebuah kekuatan Sapta Marga yang mengutamakan kepentingan nasional di bawah kepentingan pribadi, yakni pada saat Orba yang dinamakan kepentingan nasional itu seperti yang ada di GBHN, Tap. MPR, dan segala macamnya. Doktrin TNI mengatakan mempunyai fungsi mengamankan negara, konstitusi, dan pemerintahan, tapi praktiknya dia ingin memiliki karier yang cemerlang dalam tugas. Dalam konteks ini pula, profesionalisme TNI semakin menurun. Bahkan terkesan merosot. Karena mereka terlalu sibuk mengurus peran sosial politiknya.

b. Peranan TNI pada Masa Sekarang

Dalam tatanan demokrasi saat ini, TNI merupakan alat negara yang menjalankan sebagian fungsi pertahanan.²¹ UU Pertahanan²² kita dengan gamblang menegaskan bahwa tugas pokok TNI adalah mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah, melindungi kehormatan dan keselamatan bangsa, menjalankan Operasi Mi-

²¹ Kiki Syahnakri, 2008, *Aku Hanya Tentara*, Jakarta: Kompas, h. 97.

²² Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

liter Selain Perang, dan ikut serta secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Dengan tugas dan kedudukan TNI yang secara formal sudah diundangkan, berarti masyarakat dan negara Indonesia berpijak pada kesepakatan yang sama bahwa TNI harus profesional. Profesionalisme TNI merupakan wujud nyata dari komitmen fundamentalnya untuk menjadi pengawal kedaulatan negara dan penjaga integritas bangsa.

Menteri pertahanan memiliki kewenangan dalam menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan presiden.²³ Berbeda pada masa Orde Baru, di mana anggota TNI (ABRI) boleh ikut terjun dalam sistem pemerintahan, maka pada masa sekarang, TNI tidak boleh berpolitik praktis, juga tidak boleh berbisnis. Ini sesuai dengan yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 2d, yang bunyinya:

Tentara profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.²⁴

c. Pemisahan TNI dan Polri

● Alasan Dipisahkannya Institusi TNI dan Polri

Widodo AS pada saat masih menjabat sebagai Panglima TNI Laksamana dalam Rapin TNI 19-20 Mei 1999 di Cilacap, merumuskan bahwa TNI telah melepaskan fungsi sosial dan politik dan melepaskan fungsi keamanan menjadi wewenang Polri.²⁵ Dengan demikian, TNI kembali ke pada jati dirinya yang profesional sebagai alat pertahanan RI. Maka secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa Dwifungsi ABRI sudah berakhir. Ada beberapa hal penting yang menjadi alasan mengapa Polri dikeluarkan dari ABRI. Alasan-alasannya, sebagai berikut:

- Polri adalah institusi publik yang berwatak sipil dan dituntut untuk menjalankan peranannya yang demikian itu.
- Polri menghadapi masyarakat sebagai sasaran kontrol yang harus dilindungi, polisi tanpa masyarakat bukan apa-apa.
- Doktrin polisi adalah melindungi, sedang doktrin militer adalah menghancurkan musuh. Keduanya tidak dapat dipersatukan atau doktrin polisilah yang akan kalah atau “terkontaminasi”.
- Polisi tidak melihat masyarakat sebagai satuan absolut melainkan sebagai indi-

²³ **Lukman Surya Saputra**, 2007, *Pendidikan Kewarganegaraan: Menumbuhkan Nasionalisme dan Patriotisme*, Bandung: PT Setia Purna Inves, h. 8.

²⁴ Pasal 2d Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

²⁵ **Connie Rahakundini Bakrie**, 2007, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, h. 3.

vidu-individu. Pandangan seperti ini menghasilkan institusi diskresi, yaitu yang melihat karakteristik individual dari subjek yang dihadapi dalam tugas.

- Kultur polisi berbeda dari kultur militer.
- Polisi adalah pasukan berseragam tetapi berjiwa sipil (*civilian in uniform*). Seorang polisi pertama-tama adalah anggota masyarakat biasa (*citizen*) dan baru di tempat kedua ia adalah seorang polisi. Polisi harus mengembangkan “kepekaan sipil”.
- Polisi menghadapi manusia, bukan musuh. Ia menghadapi persoalan-persoalan transejarah, yaitu menghadapi atau berurusan dengan masalah-masalah fundamental masyarakat dan dengan hidup mati manusia (*human survival*).
- Polisi sangat berurusan dan juga menjadi bagian dari hukum. Oleh sebab itu, demi efisiensi dan kerapian struktur harus dipertegas tempat Polri sebagai bagian dari sistem penegakan hukum atau semuanya menjadi kabur.
- Keadilan. Untuk bagian substansial dari tugas kepolisian berurusan dengan keadilan, karena ia merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Oleh karena itu, selain mengembangkan “kepekaan sipil”, polisi juga harus mengembangkan “kepekaan keadilan”.
- Polisi itu mewakili “moral masyarakat”, yaitu memenangkan kebaikan dan mengalahkan keburukan, ketidakadilan. Dengan demikian, pekerjaan polisi penuh dengan persoalan-persoalan moral dan itu menunjukkan tempat polisi dalam kawasan sipil.
- Kapolri harus memegang puncak komando kepolisian, karena hanya seorang yang berasal dari kalangan polisi profesional akan mampu memahami dan menjalankan fungsi kepolisian dengan baik.²⁶

Ada beberapa keuntungan ketika Polri di dalam statusnya sebagai ABRI. *Pertama*, bahwa kepentingan sosial-politik Polri dapat tercapai karena TNI adalah unsur sosial politik yang terkuat di Indonesia. Di samping itu, berhubungan dengan profesionalisme, Polri dapat memanfaatkan latihan TNI sebagai dasar profesi bersenjata. Kerja sama dengan angkatan lain akan memudahkan Polri dalam mengembangkan kemampuan teknis profesional lainnya. Apabila sewaktu-waktu diperlukan dalam pelaksanaan tugas di lapangan, bantuan pasukan dari angkatan lain akan lebih cepat diperoleh.

Adapun keuntungan apabila Polri berada di luar ABRI, yaitu: *pertama*, Polri dapat mengembangkan organisasi dan personilnya secara lebih mandiri, sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya sendiri. Secara profesionalisme, Polri dapat lebih benar-benar terarah sebagai alat penegak hukum dan pengayom masyarakat, baik secara individual maupun sebagai kesatuan, karena Polri dapat lebih otonom dalam me-

²⁶ Satjipto Rahardjo, 1998, “Mengkaji Kembali Peran dan Fungsi Polri dalam Masyarakat di Era Reformasi”, *Makalah* disampaikan pada Seminar Nasional: Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia Depok, h. 7.

mentukan pola operasi dan pembinaan profesi. *Kedua*, secara administratif, keberadaan Polri di luar ABRI memungkinkan Polri mendapat dana lebih besar, birokrasi pendanaan lebih pendek, sehingga sistem pembinaan personel dan pola operasi Polri dapat lebih disesuaikan dengan kepentingan profesi dan tujuan operasional Polri itu sendiri.

Meski demikian yang perlu dicatat, bahwa pemisahan ABRI menjadi TNI dan Polri tidak boleh menyebabkan keduanya berjalan sendiri-sendiri tanpa keterpaduan sistem. Karena itu, ketentuan Pasal 30 ayat (3) sepanjang menyangkut “Sishankamrata” harus dipandang sebagai acuan konstitusional yang mendasar untuk memastikan bahwa sistem pertahanan dan sistem keamanan negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 harus dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang diperlukan untuk mencapai tujuan nasional, yang terutama, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Karena itu, desain strategis haluan negara yang bersifat komprehensif dan terpadu mengenai “Sishankamrata” ini harus dirumuskan dengan baik agar terus menjadi acuan kebijakan pertahanan dan keamanan negara secara terpadu berdasarkan UUD 1945.

● Perbedaan antara TNI dan Polri

Telah disinggung di bagian awal bahwa TNI dan Polri adalah dua institusi yang sama-sama menjalankan fungsi polisi. Namun begitu, ada beberapa hal yang membuat keduanya berbeda. Berikut pembahasannya.

Pertama, TNI adalah institusi publik yang berwatak militer, sedangkan Polri adalah institusi publik yang berwatak sipil dan dituntut untuk menjalankan peranannya yang demikian itu. Berangkat dari rumusan tersebut, maka anggota TNI yang melakukan kejahatan saat bertugas akan diadili di Pengadilan Militer. Namun bila kejahatan dilakukan bukan saat bertugas, anggota TNI tersebut tetap diadili di pengadilan negeri. Beralih ke hal berikutnya. Bagi anggota Polri yang melakukan kejahatan harus diajukan ke muka hukum dan diadili di pengadilan negeri, karena anggota Polri adalah masyarakat sipil.

Kedua, asas pelaksanaan tugas Polri adalah penegakan hukum, kebenaran, dan keadilan. Lain halnya dengan asas TNI sebagai institusi militer yang mengutamakan komando dan kehormatan korps.

Ketiga, sifat tugas TNI adalah menghancurkan, hal ini dikarenakan yang dihadapi TNI adalah musuh, sehingga tugas mereka adalah memberantas orang/badan yang menjadi musuh negara. Adapun sifat tugas Polri adalah melindungi, karena yang dihadapi oleh polisi adalah masyarakat. Sudah menjadi tanggung jawab polisi untuk menumpas kejahatan. Maka, tugasnya adalah menangkap penjahat dengan tetap memperhatikan sisi kemanusiaan agar si penjahat mempertanggungjawabkan perbuatan jahatnya di muka pengadilan.

Keempat, berhubungan dengan perbedaan ketiga. Karena yang dihadapi TNI

adalah musuh, maka dikenal perintah “tembak di tempat” yang diberikan atasan di kalangan TNI. Berbeda dengan polisi yang sangat memperhatikan sisi kemanusiaan, “tersangka” tidak dianggap sebagai “musuh”. Mereka baru dapat dianggap bersalah apabila sudah ada keputusan pengadilan yang bersifat tetap. Kekerasan hanya boleh dilakukan apabila tersangka melawan sehingga polisi diperbolehkan melakukan kekerasan yang bersifat defensif untuk melindungi diri dari bahaya.

Kelima, berhubungan dengan perbedaan keempat. Pendidikan TNI dan Polri juga memiliki perbedaan. Pendidikan TNI ditekankan kepada bagaimana menyerang dan berperang dengan baik. Adapun Polri perlu memahami banyak hal yang lebih kompleks lebih daripada itu. Polri perlu mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan penegakan hukum karena ia adalah bagian dari sistem peradilan pidana. Polri juga perlu memahami ilmu-ilmu sosial lain untuk dapat mengatasi permasalahan sosial dalam masyarakat, karena seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, yang dihadapi Polri adalah masyarakat sosial. Masih mengenai pendidikan, anggota Polri disyaratkan untuk mencapai jenjang SMA/ sederajat, sedangkan anggota TNI ada yang tingkat pendidikannya lebih rendah dari SMA. Tugas Polri menuntut kecerdasan dalam menghadapi tantangan yang kronis. Polisi membutuhkan kemampuan otak maupun otot.²⁷ Adapun TNI selalu harus menunggu perintah atasan dalam menjalankan tugas. Ini berkaitan dengan perbedaan berikutnya.

Keenam, seorang anggota TNI harus bergerak dalam ikatan kelompok dan mempertanggungjawabkan perbuatannya secara kelompok pula. Hal ini berbeda dengan halnya seorang anggota Polri yang dapat melakukan penilaian sendiri dan bertindak sendiri kemudian dipertanggungjawabkan kepada atasannya. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 18 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997.

Ketujuh, dalam hal mengejar seorang penjahat yang melintasi batas negara, TNI tidak dapat memasuki negara tetangganya tanpa izin karena akan dicap sebagai tindakan intervensi. Adapun anggota Polri diperbolehkan melakukan hal tersebut, yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada anggota institusi serupa Polri negara tersebut.

Kedelapan, karena TNI adalah “alat tempur” negara, maka apabila ia dibunuh dalam menjalankan tugas, itu adalah risikonya. Adapun Polri, karena ia bukan merupakan alat perang, maka ia tidak boleh dibunuh.

d. Tugas dan Fungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Di seluruh dunia, peran utama institusi militer adalah sebagai “*war machine*” atau alat perang, sehingga di Indonesia AD, AL, dan AU dahulu disebut angkatan perang. Kata “perang” identik dengan pikiran adanya kekuatan musuh. Untuk memenangkan perang, TNI didoktrin untuk mengalahkan atau menghancurkan musuh. Namun begitu, sebenarnya TNI sebagai angkatan perang memiliki tugas lain di luar

²⁷ Alfons Loemau, Ekawaty Kristianingsih, dan Aron Siahaan, 2005, *Penegakan Hukum Oleh Polri*, Jakarta: Restu Agung, h. 103.

berperang. Terdapat *civic mission*²⁸ yang dikenal dalam angkatan perang, bahwa angkatan perang tidak hanya berperan sebagai alat perang, melainkan juga sebagai perangkat yang membangun kesejahteraan sosial. Akan tetapi, perlu diingat bahwa *civic mission* ini bukanlah tugas pokoknya.

Dalam Pasal 1 huruf 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dirumuskan bahwa:

Pertahanan negara adalah segala usaha untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, dan melindungi keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara, disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.

Ditentukan pula dalam Pasal 3, bahwa:

- (1) Dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan **di bawah**²⁹ Presiden.
- (2) Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.

Dalam kedudukannya yang demikian, TNI berperan (Pasal 5) sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Adapun fungsinya (Pasal 6), yaitu:

- (1) Sebagai alat pertahanan negara, berfungsi sebagai: (a) penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; (b) penindak terhadap setiap bentuk ancaman; dan (c) pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya tersebut di atas, TNI merupakan komponen utama sistem pertahanan negara.

Tugas pokok TNI menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah negara, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok itu dibedakan antara (a) tugas yang dilakukan dengan operasi militer untuk perang, dan (b) tugas yang dilakukan dengan operasi militer selain perang. Tugas dengan operasi militer selain perang itu, yaitu:

²⁸ Koesparmono Irsan, 1998, "Polisi", *Makalah Seminar Nasional: Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi*, Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok, h. 52.

²⁹ Istilah "di bawah koordinasi" ini sering menimbulkan kesalahpahaman, seakan-akan Panglima TNI merupakan bawahan (*subordinat*) Menteri Pertahanan. Sebenarnya, hubungan antara Menteri Pertahanan dan Panglima TNI itu bersifat koordinatif, bukan subordinatif. Panglima TNI tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala negara. Perkataan "di bawah" ini juga menimbulkan kebingungan, jika dibandingkan dengan kedudukan Polri yang secara eksplisit disebut berada di bawah presiden, sedangkan Panglima TNI di bawah koordinasi Menhan. Lihat **Jimly Asshiddiqie**, "Acuan Konstitusional Sistem Pertahanan Negara", *artikel* dalam www.jimly.com/makalah/namafile/196/SISTEM_PETAHAN-AN_SEMESTA.pdf, diakses 2 Februari 2017.

- 1) Mengatasi gerakan separatis bersenjata.
- 2) Mengatasi pemberontakan bersenjata.
- 3) Mengatasi aksi terorisme bersenjata.
- 4) Mengamankan wilayah perbatasan.
- 5) Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis.
- 6) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri.
- 7) Mengamankan presiden dan wakil presiden beserta keluarganya.
- 8) Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta.
- 9) Membantu tugas pemerintahan di daerah.
- 10) Membantu tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang.
- 11) Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia.
- 12) Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan.
- 13) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*).
- 14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Pada Pasal 8, 9, dan 10 UU TNI, tugas-tugas TNI itu, diperinci lagi ke dalam tugas Angkatan Darat, Laut, dan Udara, sebagai berikut:

Tugas Angkatan Darat:

- a. Melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan.
- b. Melaksanakan tugas TNI dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan darat dengan negara lain.
- c. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat.
- d. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan di darat.

Tugas Angkatan Laut:

- a. Melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan.
- b. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi.
- c. Melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah.
- d. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut.
- e. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.

Tugas Angkatan Udara:

- a. Melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan.
- b. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi.
- c. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara.
- d. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

2. Kepolisian Republik Indonesia (Polri)**a. Kedudukan Kepolisian Republik Indonesia**

Setiap negara selalu mempunyai fungsi kepolisian untuk kepentingan perlindungan dan keamanan internal warga masyarakat. Karena tugasnya yang bersifat internal itu, maka di negara federal, fungsi kepolisian melekat di tiap-tiap negara bagian. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, “*police power*” diatur dalam *Amendment X* dengan mendelegasikan kewenangan untuk mengatur kepentingan masyarakat, yaitu “*to enact measures to preserve and protect the safety, health, welfare, and morals of the community.*” Kewenangan federal untuk mengatur terbatas dan dibatasi hanya sepanjang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Ditegaskan dalam *Amendment X* itu bahwa, “*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.*” Kewenangan kepolisian yang tidak didelegasikan oleh konstitusi kepada United States, ataupun tidak dilarang untuk diberikan kepada negara-negara bagian, merupakan kekuasaan asli tiap-tiap negara bagian masing-masing atau kekuasaan rakyat.

Berdasarkan doktrin mengenai kekuasaan kepolisian (*police powers*) inilah, maka semua peraturan perundangan yang dinilai tidak sejalan dengan tujuan “*to preserve and protect the safety, health, welfare, and morals of the community*” selalu dianggap inkonstitusional di Amerika Serikat. Bahkan, “*police power*” jugalah yang dijadikan dasar bagi kewajiban dan tanggung jawab negara untuk melindungi kehidupan, kebebasan, dan hak milik warga Amerika Serikat (*life, liberty, and property*). Misalnya, polisi juga bertanggung jawab untuk melindungi masyarakat dari tindakan pemerintahan yang mengambil kekayaan individu rakyat atau ikut campur atau mengganggu kebebasan warga untuk memiliki dan menikmati hak milik pribadinya. Ini yang disebut sebagai “*the taking*”, seperti menarik pajak dan pungutan-pungutan liar tanpa dasar undang-undang, ataupun “*trespassing*” tanpa alasan yang sah, dan sebagainya. Dengan perkataan lain, polisi melindungi warga masyarakat bukan saja dari ancaman sesama warga masyarakat, tetapi juga dari ancaman aparatur pemerintahan yang mengatas-namakan kekuasaan umum.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat tidak ditentukan secara eksplisit keharusan pemerintah negara bagian membentuk organisasi kepolisian. Namun, dari ketentuan yang biasa disebut sebagai “*the police power*” tersebut itulah, maka negara-negara

bagian mengatur dan membentuk organisasi kepolisiannya masing-masing. Tentu saja hal ini sangat berbeda dari pengalaman Indonesia. Indonesia berbentuk negara kesatuan. Artinya, negara Indonesia hanya ada 1, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Karena itu, organisasi kepolisian kita 2 juga hanya ada 1 saja, yaitu Kepolisian Republik Indonesia, disingkat Polri. Polri merupakan produk sejarah yang panjang, karena itu singkatannya pun tidak dapat lagi diubah selain Polri. Padahal, sejak Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, Pasal 30 UUD 1945 menggunakan sebutan “Kepolisian Negara Republik Indonesia” sebagai nama yang dapat disingkat menjadi KNRI, bukan lagi Polri. Singkatan nama ini tentu tidak konsisten jika dibandingkan dengan Tentara Nasional Indonesia yang disingkat TNI.

Dengan rangkaian sejarahnya yang panjang itu, Polri tumbuh dan berkembang sebagai satu kesatuan institusi kepolisian yang utuh seperti halnya TNI. Karena itu, dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, ditegaskan, *“Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.”* Adapun Pasal 30 ayat (3) menentukan bahwa, *“Tentara Nasional Indonesia ... sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.”* Dengan demikian, baik Polri maupun TNI sama-sama merupakan alat negara, artinya bukan alat pemerintah apa lagi alat partai politik, dan kedua organisasi merupakan satu kesatuan institusi yang bersifat nasional yang tidak dapat dipecah-pecah atas dasar kedaerahan.

Karena itu, dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak mungkin mengembangkan pengertian tentang struktur organisasi kepolisian seperti yang dipraktikkan di lingkungan negara-negara federal, seperti di Amerika Serikat yang memiliki struktur organisasi yang terdesentralisasi. Di Indonesia, desentralisasi urusan-urusan dan struktur organisasi kepolisian itu hanya ada dalam rezim Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS Tahun 1949. Adapun berdasarkan UUD 1945, kekuasaan kepolisian tidak termasuk objek kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah menurut undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku dalam sistem konstitusional negara kesatuan.

Sekarang yang menjadi masalah adalah apakah pengorganisasian institusi kepolisian itu, seperti sekarang, dapat dibenarkan tidak simetris dengan TNI? Di zaman Orde Baru TNI dan Polri terintegrasi dalam organisasi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Polri diperlakukan setara dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Di samping ada ABRI, ada pula jabatan Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam) yang biasanya selalu dijabat oleh perwira tinggi tentara. Sekarang setelah reformasi, sesuatu dengan amanat Ketetapan MPR dan juga amanat Pasal 30 UUD 1945, Polri dipisahkan dari TNI. Bahkan Departemen Pertahanan dan Keamanan diubah menjadi Departemen Pertahanan (Dephan) saja yang melakukan fungsi koordinasi dengan TNI saja, sedangkan Polri tidak lagi dikoordinasikan oleh Dephan yang kemudian sekarang berubah menjadi Kemhan (Kementerian Pertahanan). Polri dianggap langsung dikoordinasikan oleh Menteri

Koordinator atas nama presiden, sedangkan TNI dikoordinasikan oleh Menteri Pertahanan.

Perubahan struktural jalur komando dan jalur koordinasi ini jelas timpang dan tidak simetris, seolah-olah kepolisian menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan tentara. Oleh karena itu, banyak bermunculan ide untuk menempatkan kembali organisasi kepolisian dalam lingkup koordinasi salah satu kementerian. Ada empat alternatif yang dapat dipilih mengenai hal ini, yaitu: (i) kepolisian dikembalikan lagi agar berada dalam satu koordinasi dengan TNI, yaitu dalam lingkungan Kementerian Pertahanan dan Keamanan (Kemhankam) seperti di zaman Orde Baru; dikoordinasikan dalam satu lingkup; (ii) Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri); (iii) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemhukham); atau (iv) kementerian sendiri, yaitu Kementerian Keamanan.³⁰ Semua pilihan ini sama-sama mempunyai kelebihan dan kelemahannya masing-masing, tetapi yang penting untuk diluruskan adalah bahwa kementerian-kementerian yang dimaksudkan tersebut bukanlah dalam rangka subordinasi terhadap organisasi kepolisian, melainkan hanya untuk maksud koordinasi. Hal yang sama juga terkait dengan hubungan antara TNI dengan Kementerian Pertahanan, keduanya bersifat koordinasi, bukan subordinasi.

Problem istilah “di bawah”. Dalam pembicaraan sehari-hari, sangat sering terjadi orang menggunakan perkataan “di bawah” yang menggambarkan makna subordinasi, bukan koordinasi. Misalnya dikatakan, “Karena TNI berada di bawah Kementerian, maka Polri juga harus berada di bawah salah satu kementerian”. Ada lagi yang menyatakan bahwa “TNI berada di bawah kementerian, sedangkan Polri langsung berada di bawah presiden.” Semua pernyataan demikian ini sesungguhnya merupakan kesalahkaprahan. Penggunaan perkataan “di bawah” berakibat fatal, karena hubungan antara TNI dan Kementerian Pertahanan dianggap sebagai hubungan yang bersifat subordinatif, bukan koordinatif. Pihak TNI merasa cemburu, mengapa Polri langsung berada “di bawah” presiden, sedangkan TNI berada di bawah Menteri. Sebaliknya, pihak Polri yang sudah merasa menikmati posisi langsung berada di bawah presiden, merasa harus bertahan tidak mau diturunkan lagi derajatnya menjadi di bawah menteri.

Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia berdasarkan UUD 1945, presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan sebagai “*single executive*”. Pada pokoknya semua kekuasaan yang berasal dari rakyat dimandatkan dan didelegasikan kepada presiden sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan itu. Hanya saja, untuk kepentingan *checks and balances* sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, kekuasaan rakyat yang tecermin dalam jabatan presiden itu dibatasi secara konstitusional dengan cara menyerahkan sebagian urusan kepada cabang-cabang kekuasaan dan institusi-institusi independen lainnya, seperti MPR, DPR, MK, MA, BPK, dan lembaga-lembaga atau komisi-komisi negara yang

³⁰ Jimly Asshiddiqie, t.th., Kedudukan Konstitusional Kepolisian dalam Tata Pemerintahan Negara, http://www.jimly.com/makalah/namafile/180/KEPOLISIAN_DALAM_TATA.pdf, diakses 5 Februari 2017.

bersifat independen, termasuk TNI dan Polri dalam menjalankan tugas konstitusionalnya masing-masing.

Karena itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia dipimpin oleh seorang presiden dan karena itu semua institusi berada dalam jangkauan koordinasi oleh presiden, dan bahkan dalam lingkup eksekutif semua berada di bawah kekuasaan presiden secara subordinatif. Polri dan TNI sama-sama termasuk cabang kekuasaan eksekutif dan karenanya berada di bawah presiden. Akan tetapi, dalam pelaksanaan operasionalnya, presiden memerlukan para pembantu, dan itulah yang disebut sebagai menteri, yaitu untuk melakukan fungsi koordinasi. Karena itu, baik TNI maupun Polri tidak perlu merasa tidak di bawah presiden, dan jangan pula mempersepsi diri seolah-olah berada di bawah menteri. Tugas menteri hanyalah koordinasi, bukan membawahi.

Namun demikian, meskipun kepolisian dan juga TNI berada di bawah kekuasaan eksekutif dan dipimpin oleh presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, baik TNI maupun Polri menurut Pasal 30 UUD 1945 adalah alat negara, bukan lagi alat pemerintahan seperti yang dipersepsikan dalam sistem pemerintahan prareformasi. Ketentuan UUD 1945 dalam Pasal 30 ayat (3) untuk TNI dan ayat (4) untuk Polri sangat jelas menegaskan hal itu. Secara konstitusional, Polri dewasa ini, adalah alat negara, sehingga kedudukannya sebagai bawahan presiden, terkait dengan pengertian presiden sebagai kepala negara, bukan dalam konteks kepala dengan fungsi pemerintahan dalam arti teknis. Dengan demikian, sudah seharusnya, kedudukan Kapolri dan demikian pula Panglima TNI dalam sidang kabinet, yaitu sidang aparatur pemerintahan dalam menetapkan kebijakan-kebijakan pemerintahan harus dievaluasi kembali.

Demikian pula dalam rangka menjamin independensi Polri dan TNI, kedudukannya sebagai objek pengawasan oleh DPR RI juga perlu dievaluasi. Untuk keperluan apakah TNI dan Polri diundang untuk mengikuti Rapat Dengar Pendapat di Komisi III atau di Komisi I DPR RI secara periodik dengan perlakuan yang setara dengan menteri-menteri kabinet yang juga secara periodik dipanggil dalam sidang-sidang RDP dengan DPR RI. Keterlibatan DPR RI dalam pengangkatan Panglima TNI dan Kepala Polri sudah ditambahkan di era Reformasi ini, yaitu dengan penguatan fungsi DPR dengan tambahan hak untuk mengkonfirmasi (*the right to confirm*) usulan pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI melalui hak DPR untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap calon Kapolri dan calon Panglima TNI. Hak untuk memberikan persetujuan atau penolakan atau yang dikenal sebagai "*the right to confirm*" itu merupakan konsekuensi atau sebagai varian teknis yang dikaitkan dengan fungsi pengawasan DPR menurut UUD 1945.

Namun dalam menjalankan tugas konstitusionalnya secara operasional di lapangan, harus dijamin kedudukannya sebagai alat negara yang bersifat independen. Karena itu, tidak seharusnya, dalam pelaksanaan tugas-tugas operasional, TNI dan Polri dibebani oleh hal-hal yang bersifat politis dan berkenaan dengan kebijakan, baik dalam forum di DPR maupun dalam forum kabinet di lingkungan pemerintahan. Kapolri dan demikian pula Panglima TNI bukanlah anggota Kabinet dan kare-

na itu sebaiknya tidak diperlakukan sebagai peserta dalam sidang-sidang kabinet. Demikian pula dalam rapat-rapat komisi di DPR, Panglima TNI dan Kapolri cukup diwakili oleh menteri sebagai pejabat politik yang menjalankan fungsi koordinasi terhadap Polri dan TNI. Dengan demikian, baik Polri maupun TNI dapat dijauhkan dari pengaruh-pengaruh forum pengambilan keputusan yang bersifat politik. Jikalau diperlukan adanya rapat koordinasi antara menteri atau menteri koordinator atau bahkan dengan presiden sebagai kepala negara, maka sewaktu-waktu dan kapan saja, presiden dapat memanggil Panglima TNI, dan Kapolri beserta pimpinan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya, seperti Jaksa Agung dan Ketua KPK dalam suatu rapat yang tersendiri yang bukan merupakan rapat kabinet yang dihadiri oleh para politisi yang menduduki jabatan menteri.

Dengan demikian, kita benar-benar membedakan kedudukan konstitusional kepolisian sebagai alat negara, dari pengertian sebelumnya di mana polisi dan juga TNI dapat dikendalikan oleh kepentingan-kepentingan politik yang timbul dalam lingkungan pergaulan melalui forum-forum politik, baik di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Polri adalah alat negara, bukan dan tidak boleh dipersepsi dan difungsikan sebagai alat kekuasaan, alat politik untuk kepentingan golongan, apalagi untuk kepentingan pribadi.

b. Tugas dan Fungsi Kepolisian Republik Indonesia

Secara universal, tugas Polri mencakup dua hal utama, yaitu menegakkan hukum dan memelihara keamanan serta ketertiban umum.³¹ Tugas pertama mengandung pengertian represif, sedangkan tugas kedua mengandung pengertian preventif.³² Tugas represif atau tugas menindak tegas adalah tugas terbatas yang kewenangannya dibatasi oleh KUHAP, asasnya legalitas dan semua tindakan harus berlandaskan hukum. Adapun tugas preventif atau tugas mengayomi adalah tugas yang luas, tanpa batas, boleh melakukan apa saja asal keamanan terpelihara dan tidak melanggar hukum itu sendiri. Asas yang dianut adalah asas oportunitas, utilitas, dan kewajiban. Polri juga bertindak sebagai penyidik dalam tindak pidana. Hal ini menggambarkan bahwa penegakan hukum dalam konteks sistem peradilan pidana, Polri merupakan garda terdepan/pintu gerbang utama dari aparat penegak hukum lainnya.³³

Kedua tugas ini dalam praktik di lapangan sering menimbulkan kontroversi. Ketika ia harus menindak seseorang yang dicurigai sebagai pencuri, misalnya, ia dibayangi oleh perannya sebagai pengayom masyarakat. Jika ia harus mengikuti asas praduga tak bersalah, maka ia akan terjebak dalam konflik peran antara menindak si terduga atau melindungi haknya yang belum tentu bersalah. Secara psikologi, konflik peran ini bisa menimbulkan stres dan frustrasi yang akan berujung pada sikap

³¹ Sarlito Wirawan Sarwono, 1998, "Polri: Di dalam atau di Luar ABRI?", *Makalah Seminar Nasional: Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi*, Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia Depok, 1998, h. 60.

³² Kunarto, 1997, *Perilaku Organisasi Polri*, Jakarta: Cipta Manunggal, h. 111.

³³ Alfons Loemau, Ekawaty Kristianingsih, dan Aron Siahaan, 2005, *Penegakan Hukum ..., Op. cit.*, h. 90.

agresif. Tidak mengherankan jika Polri bisa saja dibenci oleh masyarakat. Menurut **Skolnick**, ada dua unsur yang memengaruhi tugas Polri, yaitu unsur bahaya dan unsur kewenangan (termasuk kewenangan untuk melakukan tindak kekerasan atau diskresi).³⁴ Unsur bahaya membuat polisi selalu curiga, sedang unsur kewenangan sewaktu-waktu bisa berubah menjadi kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan wewenang.

Polri juga berperan dalam perubahan sosial dalam masyarakat karena polisi merupakan cerminan dari masyarakatnya, termasuk perubahan-perubahan yang terjadi pada masyarakatnya. Setidaknya ada sembilan pokok pikiran yang diberikan oleh **Satjipto Rahardjo** mengenai peran polisi dalam menyikapi perubahan sosial yang sedang terjadi,³⁵ yaitu:

- 1) Polisi harus belajar untuk berbagi informasi. Dalam hubungan dengan ini, Toffler mengatakan bahwa pengetahuan merupakan kekuatan yang sangat dominan dalam menyikapi berbagai perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat, menggeser kekuatan kekerasan dan kemakmuran yang menguasai abad ke-20. Polisi hendaknya menguasai dengan baik pengetahuan yang terkini/mutakhir.
- 2) Tuntutan tersebut berkaitan dengan keharusan Polisi untuk bertindak sebagai badan yang menjadi acuan (*referral service*) bagi badan-badan lain yang harus memberikan pelayanan sosial dan kultural pada masyarakat.
- 3) Eksekutif polisi sebaiknya tidak merasa puas dan membiarkan dirinya senang dengan apa yang telah dicapainya di masa lalu.
- 4) Polisi hendaknya tidak melihat dirinya sebagai suatu angkatan kerja begitu saja, melainkan menempatkan dirinya menjadi bagian integral dari lingkungannya, serta menjadi anggota yang selalu dicari oleh lingkungannya (profesional).
- 5) Mengacu pada Toffler, maka polisi masa kini harus menjadi tokoh protagonis (bersama masyarakat), bukan antagonis (bertentangan dengan masyarakat).
- 6) Cara yang baik untuk melakukan hal tersebut adalah berintegrasi dengan jaringan sosial (*social network*) yang ada. Untuk mampu melakukannya, polisi hendaknya melakukan refleksi terhadap hakikat dari perubahan sosial.
- 7) Konsep dan landasan jaringan sosial tersebut harus diperluas menjadi kerja sama atau ketergantungan polisi kepada partisipasi masyarakatnya.
- 8) Polisi hendaknya menjadi fasilitator perubahan. Sikap demikian sulit dilakukan apabila ia hanya menjadi penjaga *status quo*, seperti lazimnya polisi tradisional.
- 9) Para eksekutif penegak hukum masa kini harus membentuk masa depan, dan untuk itu mereka harus menjadi pemimpin masa depan, dan untuk itu harus senantiasa berada selangkah di depan bangsa/masyarakatnya.

c. Perlukah TNI dalam Penanganan Demonstrasi (Kasus)

Berkaitan dengan peran dan fungsi TNI serta Polri yang telah dibahas sebelumnya, di bawah ini disajikan kasus dengan tema terkait.

³⁴ Sarwono S.W., 1997, *Psikologi Sosial*, Jakarta: Balai Pustaka, h. 313.

³⁵ Satjipto Rahardjo, 2002, *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Jakarta: Kompas, h. 12.

Dalam 30 Ribu Aparat Gabungan TNI/Polri Amankan Demo Kenaikan BBM
E Mei Amelia R - detikNews Selasa, 27/03/2012 07:03 WIB

Jakarta—Hari ini, sejumlah titik di kawasan Jakarta dan sekitarnya akan dipadati massa pen-demo. Sedikitnya 30 ribu aparat gabungan TNI/Polri disiagakan untuk mengamankan aksi demo menolak kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) ini. Kepolisian Daerah Metro Jaya mengerahkan 22 ribu personel. Sementara TNI mengerahkan sedikitnya 8 ribu personel. Para petugas tersebar di sejumlah lokasi yang menjadi pusat konsentrasi massa seperti Istana Merdeka, gedung DPR, kantor pemerintahan dan Bundaran Hotel Indonesia (HI). "TNI disiagakan di objek vital seperti istana dan gedung DPR serta kantor Pertamina," imbuhnya. Kepolisian Daerah Metro Jaya memperkirakan, jumlah massa akan turun ke alan sekitar 8 ribu orang. Para ...

Secara singkat, kasus di atas membahas mengenai demonstrasi yang diadakan pada Selasa, 27 Maret 2012 di Jakarta dalam rangka menentang kenaikan harga BBM. Dalam demonstrasi tersebut tidak hanya anggota Polri saja yang akan diturunkan, namun juga anggota TNI.

Setelah membahas mengenai fungsi, peran, dan kedudukan masing-masing institusi TNI dan Polri di Indonesia, kita dapat saja langsung mengatakan bahwa kebijakan menurunkan TNI dalam demonstrasi tidaklah tepat. Karena TNI adalah alat pertahanan, sedangkan Polri adalah alat keamanan. Ini berarti dalam hal penanganan demonstrasi, anggota Polri-lah yang perlu diturunkan, sedangkan TNI tidak.

Namun mari kita tilik lebih jauh mengenai fungsi pertahanan dan keamanan yang masing-masing dijalankan oleh TNI dan Polri. Pertahanan dan keamanan negara sebenarnya merupakan suatu sistem, karena keduanya saling berkaitan.³⁶ Contohnya bahwa sebelum demonstrasi, para demonstran harus melapor secara jelas kepada Polisi mengenai waktu dan tempat akan diadakannya demonstrasi. Ini bertujuan agar anggota Polri tahu kapan harus turun untuk mengawasi jalannya demonstrasi agar tidak terjadi kekacauan (*chaos*).

Lain halnya apabila sudah terjadi *chaos*, TNI berkewajiban untuk ikut turun mengamankan. Hal ini merupakan antisipasi jika pertahanan negara dianggap sudah berada dalam keadaan bahaya.

Dalam kasus di atas, TNI disiagakan di beberapa objek vital, salah satunya gedung istana negara. Seperti yang kita ketahui, bahwa istana negara adalah simbol kedaulatan negara. Apabila istana negara saja hancur akibat aksi anarkis para demonstran, sama saja kedaulatan negara tersebut telah hilang. Bila istana rusak, berarti Indonesia dianggap tidak mampu lagi mempertahankan kedaulatan negara. Maka, TNI diturunkan untuk menjaga pertahanan Indonesia juga. Penurunan anggota TNI dalam kasus demonstrasi yang banyak terjadi di Indonesia sifatnya hanya *mem-back up* saja. Namun semua kendali tetap berada di bawah Polri.

³⁶ Disarikan dari Kuliah Hukum Tata Negara pada hari Kamis, 3 Mei 2012, pukul 09.45, oleh Ibu Fitra Arsil.



Bab 19

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

A. PENDIDIKAN SEBAGAI HAK ASASI

Perkembangan ilmu, teknologi, dan seni sebagai hasil cipta, rasa, dan karsa manusia telah memunculkan berbagai perubahan gaya hidup masyarakat, termasuk terciptanya tatanan kehidupan masyarakat global. Ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang cepat, berbagai inovasi muncul secara kreatif dalam bingkai nilai dasar yang berbeda-beda. Perubahan sosial seperti itu terus berubah dan berjalan secara cepat oleh karena interaksi manusia berada pada ruang tanpa sekat kehidupan antarbangsa. Perubahan yang cepat serta keberagaman nilai keyakinan, falsafah, dan budaya menimbulkan persaingan hidup yang ketat dan terkadang memunculkan konflik sosial. Setiap individu harus memiliki kelengkapan untuk memanfaatkan kesempatan belajar sepanjang hayat, guna memperluas pengetahuan, kecakapan, dan sikapnya, untuk mempersiapkan diri menghadapi dunia yang kompleks, saling bergantung, dan senantiasa berubah. Dengan kata lain, bahwa untuk menuju arah dan mencapai tujuan tersebut diperlukan pendidikan.

Pendidikan sebagaimana dimaksud dapat dilihat sebagai suatu proses transmisi pengetahuan, baik secara formal maupun informal. Dalam berbagai definisi, konsep sosialisasi, yaitu proses seorang anak belajar dan menghayati kebudayaan kelompok atau masyarakatnya sering kali dipisahkan dari konsep pendidikan (*education*). Dalam keadaan demikian, konsep pendidikan hanya mencakup pengertian pendidikan formal (sekolah). Walaupun demikian, kegiatan-kegiatan belajar siswa mencakup baik yang di rumah maupun di masyarakat, dan keduanya saling memengaruhi kemampuan belajar siswa. Fungsi pendidikan adalah pemantapan dan pengembangan kebudayaan. Adapun pendidikan formal (sekolah) menyajikan pendidikan bagi pengembangan keahlian-keahlian dan nilai-nilai budaya yang dianggap penting bagi keberlangsungan dan perkembangan kebudayaan masyarakat bersangkutan atau bagi kepentingan kelompok penguasa. Pendidikan sekolah juga merupakan suatu proses yang menyebabkan terwujudnya perubahan dan kemajuan kebudayaan.¹

¹ George Spindler, 1981 "General introduction", dalam George Spindler (Ed), *Doing ethnography of*

Pendidikan sekolah selalu merupakan salah satu bagian terpenting masyarakatnya. Kalau masyarakat berorientasi pada kemajuan atau modernisasi, maka jumlah dana yang diinvestasikan untuk pendidikan sekolah akan melebihi dana untuk kegiatan-kegiatan lain. Sebaliknya kalau masyarakat mementingkan pelestarian kebudayaan, maka pendidikan sekolah berfungsi mentransmisikan keahlian dan kebudayaan generasi tua yang seharusnya dikuasai anak didik, dan karena itu kurikulum sekolah cenderung anti-perubahan,² atau pranata sekolah akan dibuat sedemikian rupa sehingga tak berdaya mempromosikan dan memajukan perubahan demi kemajuan dan modernisasi.

Merujuk pada pandangan di atas, isu bahwa agenda kebangsaan terbesar terletak pada pendidikan, bukanlah sesuatu yang tanpa alasan atau mengada-ada, melainkan didasarkan pada fakta bahwa seluruh sektor kehidupan bangsa merupakan *concern* sumber daya manusia (*human resource*) yang dihasilkan dari output dunia pendidikan. Oleh karenanya, semenjak negara Indonesia berdiri, *founding fathers* bangsa ini sudah menanamkan semangat dan tekad untuk memperjuangkan keadilan bagi seluruh warga negara, termasuk di dalamnya untuk memperoleh hak pendidikan yang layak dan mumpuni. Cita-cita luhur tersebut kemudian dituangkan ke dalam rumusan Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yang menyatakan, bahwa tujuan dari kemerdekaan (*het doel van de staat*). *Pertama*, untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. *Kedua*, untuk memajukan kesejahteraan umum. *Ketiga, mencerdaskan kehidupan bangsa*. *Keempat*, ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam sebuah konteks tatanan kehidupan masyarakat yang berdemokrasi, buah hasil dari demokrasi tidak akan dapat dirasakan apabila kurangnya kesadaran masyarakat dalam mengatasi berbagai permasalahan pendidikan. Sebab sesungguhnya, inilah yang justru menjadi salah satu tujuan utama masyarakat demokrasi, di mana nilai-nilai pendidikan diharapkan mampu merasuki setiap sendi kehidupan masyarakat.

Berbagai instrumen hukum di tingkat internasional telah diciptakan untuk memperkuat pemenuhan hak masyarakat guna memperoleh pendidikan sebagai hak dasar yang melekat pada diri setiap manusia. Beberapa instrumen internasional yang cukup penting tersebut adalah Pembukaan dan Pasal 26 dari *Universal Declaration of Human Right* (1948), Pasal 3 *Convention Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation* (1953), Pasal 13 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966), Pasal 10 *Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women* (1979), serta *Convention Against Discrimination in Education* (1960).

Selain memainkan peranan penting dalam pengembangan individu, pemenuhan

schooling: Educational anthropology in action (1-13). New York: Holt, Rinehart and Winston.

² George Spindler, 1982. "Concluding Remarks", dalam George Spindler (Ed), *Doing ethnography of schooling. Educational anthropology in action*. New York: Holt, Rinehart and Winston, h. 489-496.

pendidikan juga akan memberikan kontribusi bagi pertumbuhan peradaban suatu bangsa. Pendidikan sangat penting bagi perkembangan sumber daya manusia serta pertumbuhan sosial dan ekonomi dari suatu negara. Oleh karenanya, pasca-terjadinya reformasi, kini Indonesia telah memastikan adanya jaminan pemenuhan hak dasar atas pendidikan bagi warga negaranya yang secara tegas tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 28C, dan Pasal 31 Bab XIII mengenai Pendidikan dan Kebudayaan.

Pasal 28C Pasal (1) dan (2) UUDNRI 1945 berbunyi:

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28C tersebut memberikan sinyal, bahwa setiap manusia memiliki hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, melalui pendidikan dan memanfaatkan ilmu pengetahuan, seni dan budaya untuk mencapai kesejahteraan hidup. Selain itu, mereka juga berhak untuk memajukan dirinya (eksistensi diri) sebagai fitrah (hak asasi) yang melekat pada diri mereka.

Adapun Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “*Setiap warga negara **berhak mendapat pendidikan**,*” serta ayat (2)-nya mengatakan, “*Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.*”

Ketentuan Pasal 31 UUD NRI 1945 tersebut memberikan isyarat bahwa: *pertama*, setiap warga negara (Indonesia) tidak mengenal suku, agama, ras dan antargolongan (sara) serta bagaimanapun bentuk fisiknya (berkebutuhan khusus/ABK maupun normal) memiliki hak yang sama untuk mendapatkan pendidikan yang layak; *kedua*, pendidikan pada dasarnya merupakan hak warga negara bukan sebagai kewajiban. Oleh sebab itu, negara berkewajiban memberikan pembiayaan, terutama pada jenjang pendidikan dasar.

Tidak hanya sampai sebatas ketentuan konstitusi saja, pemerintah Indonesia juga memberikan jaminan atas pemenuhan pendidikan melalui perangkat-perangkat hukum di bawahnya, misalnya Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional dan berbagai peraturan lainnya yang terkait dengan masalah pendidikan.

Ketentuan legislasi nasional Indonesia di bidang pendidikan dapat dikatakan sudah sejalan dengan berbagai instrumen hukum di tingkat internasional. Kini yang menjadi pertanyaannya adalah apakah ketentuan tersebut telah mampu dijalankan secara sungguh-sungguh oleh pemerintah kita selama ini?

Apabila kita menengok sejarah panjang perjalanan dunia pendidikan kita, maka sejak proklamasi kemerdekaan, dunia pendidikan di Indonesia telah mengalami beberapa kali pergantian kurikulum. Setiap kurikulum memiliki karakteristik yang berbeda sesuai dengan kebutuhan zaman. Perubahan drastis dalam pengembangan kurikulum, yaitu integrasi sistematis antara pendidikan dasar dan menengah dimulai

pada tahun 1975, yaitu dengan diberlakukannya Kurikulum Pendidikan Dasar dan Menengah tahun 1975 (Kurikulum 1975). Pengembangan kurikulum ini menggunakan pendekatan Prosedur Pengembangan Sistem Instruksional (PPSI), yang berorientasi pada pencapaian tujuan.

Kurikulum berikutnya, yaitu Kurikulum 1984 dan Kurikulum 1994, menekankan pada orientasi akademik dan isi (*academic and content orientation*). Masyarakat mengkritik, bahwa kedua kurikulum tersebut cenderung telah menghasilkan peserta didik yang hanya pandai menghafal. Kritik tersebut didukung oleh hasil pengkajian para ahli dan evaluasi kurikulum yang menyatakan bahwa kurikulum-kurikulum tersebut terlalu sarat materi sehingga guru cenderung mengejar pencapaian target kurikulum yang mengarah pada kemampuan kognitif, sedangkan kemampuan afektif dan psikomotorik kurang diperhatikan.³

Kondisi seperti diuraikan di atas terjadi karena tidak adanya standar yang dapat digunakan sebagai acuan dalam peningkatan mutu pendidikan. Berdasarkan hal itu, dan sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan pendidikan sudah saatnya disusun standar nasional pendidikan.

Kelemahan dalam pendidikan pada era Orde Baru tersebut dirasakan oleh para pembaru pendidikan yang menghasilkan UU Sisdiknas 2003, sebagai pengganti UU Sisdiknas 1989. Ada dua agenda penting dalam reformasi dunia pendidikan yaitu, **perubahan orientasi dan tujuan pendidikan, dan perubahan manajemen pendidikan.**

Agenda reformasi pendidikan yang pertama adalah mengubah tujuan pendidikan dasar dan menengah, dari yang semula menyiapkan lulusannya sebagai calon-calon ilmuwan menjadi lulusan yang memiliki kompetensi. Dengan kata lain, mengubah tujuan pendidikan agar lulusan tidak hanya berorientasi pada pemilikan pengetahuan semata (ilmu/*knowledge*), melainkan agar lulusan memiliki kemampuan/kompetensi yang mengintegrasikan pengetahuan (kognitif, *knowledge*), aplikasinya dalam kehidupan (motorik, *skill*), dan nilai-nilai akhlak mulia/karakter (afektif, *attitude*).

Hal ini dilakukan dengan mengubah Kurikulum 1994 yang dikembangkan berdasarkan mata pelajaran atau materi pelajaran (*subject-matter curriculum development*), menjadi kurikulum berbasis kompetensi (*competence-based curriculum development*) yang rintisannya dimulai pada tahun 2004 (KBK-2004), kemudian disempurnakan menjadi Kurikulum 2006 yang dikenal sebagai KTSP (Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan) dan selanjutnya Kurikulum 2013.

Hal yang diharapkan dari peralihan dari kurikulum mata pelajaran (1994) menjadi kurikulum berbasis kompetensi (Kurikulum 2004, Kurikulum 2006, dan Kurikulum 2013), membawa perubahan sebagai berikut:

³ Hari Suderadjat, "Peran dan Fungsi Kepala Sekolah dalam Pendidikan Karakter", *artikel* dalam <http://pendidikan.bhs.or.id/infOrmasi/artikel/peran-dan-fungsi-kepala-sekolah-dalam-pendidikan-karakter/>, diakses 1 Februari 2017.

1. Mengubah tujuan pendidikan agar lulusan tidak sekadar memiliki ilmu, melainkan agar lulusan memiliki ilmu (kognitif, kompetensi inti-3), dapat menggunakannya dalam kehidupan (motorik, kompetensi inti-4), yang bermanfaat bagi dirinya dan masyarakat (afektif, kompetensi inti-2) sebagai pengabdian kepada Tuhan Yang Mahakuasa (afektif, kompetensi inti-1). Dengan kata lain, mengubah tujuan pendidikan dari sekadar memiliki ilmu, yang cenderung mengabaikan karakter, menjadi tujuan pendidikan yang berkarakter.
2. Mengubah mata pelajaran yang sarat dengan materi atau bahan pelajaran, menjadi mata pelajaran yang memiliki konsep-konsep esensial.
3. Mengubah proses pembelajaran yang padat dengan ceramah, menjadi proses pembelajaran dengan prinsip *self learning*, *self exploration*, dan *self evaluation*, dengan metode ilmiah.
4. Mengubah evaluasi dari PAN (Penilaian Acuan Norma) menjadi PAP (Penilaian Acuan Patokan) dengan prinsip evaluasi berkelanjutan.⁴

Proses Pembelajaran Berbasis Kompetensi (PBK) akan menjadikan sekolah sebagai Pusat Pembangunan Karakter Bangsa. Mengapa? Karena semua guru, baik guru mata pelajaran umum maupun kejuruan akan mendidik siswanya berakhlak mulia, atau berkarakter. Contohnya dalam PBK, guru fisika membelajarkan siswa agar dapat memiliki konsep-konsep penting fisika (KI-3) dan melatih siswanya agar dapat menggunakan konsep fisika tersebut dalam kehidupan sehari-hari (KI-4), yang memiliki manfaat bagi masyarakat (KI-2), sebagai pengabdian kepada Tuhan Yang Mahakuasa (KI-1). Bukankah guru fisika tersebut juga mengajarkan karakter pada siswanya? Demikian juga guru otomotif, ia membelajarkan siswa agar dapat memiliki teknik otomotif (KI-3) dan melatih siswanya agar dapat menggunakan teknik otomotif tersebut dalam pekerjaan dan kehidupan sehari-hari (KI-4), yang memiliki manfaat bagi pelanggannya atau masyarakat (KI-2), sebagai pengabdian kepada Tuhan Yang Mahakuasa (KI-1). Bukankah guru otomotif juga menjadi guru karakter? Maka, dalam PKB semua guru adalah guru karakter, dalam spesialisasi keilmuan dan kejuruannya masing-masing. Pendidikan karakter tidak hanya merupakan tugas Guru Pendidikan Agama Islam (PAI) melainkan semua guru di sekolah.

Kesimpulannya adalah, bahwa Pendidikan Berbasis Kompetensi berorientasi pada ilmu, iman dan amal yang berintikan nilai-nilai karakter. Pada saat ini semua sekolah sudah menggunakan Kurikulum Berbasis Kompetensi. Kalau sekolah belum melakukan pendidikan yang berorientasi pada karakter, maka sekolah tersebut belum melaksanakan KBK secara konsisten.

Agenda reformasi pendidikan yang kedua, adalah mengubah sistem manajemen, dari manajemen pendidikan yang sentralistik menjadi Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) ditetapkan dalam UU Sisdiknas 2003, Pasal 51 ayat (1), sebagai berikut:

⁴ *Ibid.*

Pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip **manajemen berbasis sekolah**.

Otonomi sekolah dalam konteks Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) terlihat antara lain dalam fungsi perencanaan, yaitu diberi kewenangan untuk menyusun kurikulum sekolahnya sendiri, yang disebut dengan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), yang ditetapkan dalam UU Sisdiknas 2003 Pasal 38 ayat (2), sebagai berikut:

Kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan atau kantor departemen agama kabupaten/kota untuk pendidikan dasar dan provinsi untuk pendidikan menengah.

Gambaran “otonomi sekolah” dalam melaksanakan Pendidikan Berbasis Kompetensi juga terlihat di dalam kewenangan pemberian STTB (Surat Tanda Tamat Belajar). Bahwa sekolah dapat memberikan ijazah atau STTB kepada lulusannya yang telah mengikuti ujian sekolah yang terakreditasi, yang ditetapkan pada Pasal 61 ayat 2 UU Sisdiknas 2003 sebagai berikut:

Ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar dan/atau penyelesaian suatu jenjang pendidikan **setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi**.

Perubahan dari manajemen pendidikan yang sentralistik dalam era Orde Baru menjadi Manajemen Berbasis Sekolah (Otonomi Sekolah) dalam era Reformasi merupakan suatu hal yang sangat rasional dan logis karena **peningkatan mutu pendidikan hanya akan terjadi di sekolah di mana penanggung jawab pertama dan utamanya adalah kepala sekolah**.

Dinas-dinas Pendidikan Kota, Kabupaten dan Provinsi memiliki moto yang sama seperti Kementerian Pendidikan yaitu ***Tut Wuri Handayani***, artinya Dinas Pendidikan Provinsi bersama Dinas Pendidikan Kota mendorong dari belakang agar Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) berhasil. Siapa yang ***Ing Ngarso Sung Tulodo*** dan ***Ing Madyo Mangun Karso*** adalah mereka kepala sekolah dan guru.

Sekarang **sudahkah pola reformasi yang kedua ini dilaksanakan secara konsisten oleh pemerintah pusat dan daerah?** Kalau pemerintah pusat masih ingin tetap mengurus kurikulum sekolah yang sebenarnya bertentangan dengan Pasal 38 ayat 2 UU Sisdiknas 2003, berarti pola MBS belum dilaksanakan secara konsisten. Apabila pemerintah pusat masih melakukan UN yang dikaitkan dengan kelulusan siswa dalam memperoleh STTB, berarti pemerintah pusat telah melanggar UU Sisdiknas 2003 Pasal 61 ayat (1) dan (2). Dengan kata lain, pemerintah melanggar UU yang dibuatnya sendiri?

Kalau mutu pendidikan di Indonesia hanya ditinjau dari nilai UN yang selalu menjadi masalah setiap tahun, artinya kita belum memasuki masyarakat global. Mari kita lihat bagaimana nilai ujian PISA (*Program of International Student Assessment*)

yang diselenggarakan oleh OECD, bahwa anak-anak Indonesia usia 15 tahun hanya mendapat *ranking* 64 dalam bahasa, matematika dan IPA dari 65 negara (data tahun 2012). Apakah *ranking* itu dapat dibanggakan secara regional? Padahal, Malaysia yang tahun 1970-an belajar ke Indonesia anak-anaknya mendapat *ranking* 52 dalam ujian PISA. ***Quo Vadis Pendidikan Indonesia***.⁵

1. Hak dan Kewajiban Warga Negara dan Pemerintah di Bidang Pendidikan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai hak dan kewajiban warga negara dan pemerintah di bidang pendidikan tercantum dalam Bab XIII Pendidikan dan Kebudayaan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) dengan rumusan, sebagai berikut:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Perubahan ketentuan Pasal 31 ayat (1) terletak pada penggantian kata tiap-tiap menjadi setiap dan kata pengajaran menjadi kata pendidikan. Perubahan kata dari tiap-tiap menjadi setiap merupakan penyesuaian terhadap perkembangan bahasa Indonesia. Adapun perubahan kata pengajaran menjadi pendidikan dimaksudkan untuk memperluas hak warga negara karena pengertian pengajaran lebih sempit dibandingkan dengan pengertian pendidikan. Adapun Pasal 31 ayat (2) menentukan dua kewajiban pokok, yaitu: *pertama*, kewajiban warga negara dalam mengikuti pendidikan dasar sebagai jenjang minimal pendidikan bagi warga negara Indonesia; dan *kedua*, kewajiban pemerintah dalam pembiayaan pendidikan bagi warga negara yang mengikuti pendidikan pada jenjang pendidikan dasar.

Ketentuan ini juga memberikan implikasi, bahwa setiap warga negara harus memiliki pendidikan minimum (pendidikan dasar dari jenjang SD/MI hingga SMP/MTs) yang memungkinkan mereka untuk dapat berpartisipasi dalam proses pencerdasan dan kehidupan bangsa. Dan untuk mencapai kondisi demikian pemerintah berkewajiban membiayai pelaksanaan ketentuan tersebut. Lebih lanjut terdapat sanksi bagi siapa saja yang tidak melaksanakan ketentuan itu termasuk pemerintah sendiri, ketika tidak mengalokasikan dana (APBN) bagi penyelenggaraan pendidikan.

a. Hak Peserta Didik Selaku Warga Negara dalam Memilih Pendidikan

Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat *sebagai manusia seutuhnya*, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-hak Anak. Dari sisi

⁵ *Ibid.*

kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa. Selain itu, *anak juga merupakan tunas, potensi, dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan.*

Berdasarkan kenyataan demikian konsiderans Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menyatakan bahwa:

Agar setiap anak kelak mampu memikul tanggung jawab sebagai generasi penerus bangsa, **maka ia perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial, dan berakhlak mulia**, perlu dilakukan upaya perlindungan serta untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan **memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya serta adanya perlakuan tanpa diskriminasi.**

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, juga menyatakan:

Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga **setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.**

Selanjutnya dijelaskan juga:

Perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas, sebagai berikut:

- a. **nondiskriminasi;**
- b. kepentingan yang terbaik bagi anak;
- c. hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan
- d. penghargaan terhadap pendapat anak.

Berdasarkan ketentuan di atas jelaslah, bahwa pada dasarnya anak adalah amanah yang harus diberikan keleluasaan dan akses untuk tumbuh dan berkembang dalam rangka mengembangkan potensi yang mereka miliki tanpa membedakan (diskriminasi) sara yaitu suku, agama, ras, antargolongan, dan kedaerahan. Karena pada dasarnya mereka adalah aset bangsa yang harus diberdayakan bukan untuk diperdayakan. Untuk itu perlu memberikan wadah bagi mereka oleh siapa pun dan kapanpun, termasuk dalam memperoleh hak pendidikan di mana pun dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berkaitan dengan hal tersebut, maka negara dan pemerintah termasuk juga pemerintah daerah memiliki kewajiban, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21:

Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati dan **menjamin hak asasi setiap anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.**

Apabila kita cermati, maka esensi dari ketentuan Pasal 21 Undang-Undang No-

mor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, bahwa negara dan pemerintah (termasuk pemerintah daerah) memiliki kewajiban menghormati dan menjamin hak-hak asasi anak tanpa diskriminatif apakah dari suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.

Ketentuan ini selaras dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan, bahwa *Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.*

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga menyatakan, bahwa *setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.*

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tersebut dapat disimpulkan:

- (1) Setiap warga negara (tidak peduli dari mana ia berasal yang jelas warga NKRI) memiliki hak yang sama dalam memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai yang mereka yakini. Artinya, untuk menentukan pendidikan mana yang bermutu maka setiap warga negara memiliki hak untuk menentukannya dan memiliki akses yang sama;
- (2) Pendidikan bagi WNI diselenggarakan secara demokratis, berkeadilan dan tidak diskriminatif dengan menjunjung HAM. Artinya, bahwa WNI memiliki akses yang sama untuk mengenyam pendidikan di seluruh wilayah NKRI tanpa dibatasi oleh SARA (suku, agama, ras, antar-golongan), etnik, dan paham kedaerahan.

Berkaitan dengan domisili (status kewarganegaraan) ketentuan Pasal 1 angka 14, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa *Kartu Tanda Penduduk, selanjutnya disingkat KTP, adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Dari ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dapat disimpulkan bahwa undang-undang ini tidak mengenal perbedaan status WNI, artinya bahwa status WNI yang salah satunya diwujudkan dalam KTP tidak membedakan antara “warga lokal” dan “warga pendatang” karena pada hakikatnya mereka adalah warga NKRI yang memiliki akses yang sama dalam menentukan hak dan kewajibannya termasuk hak untuk mendapatkan pendidikan pada jenjang dan jenis pendidikan yang mereka inginkan di seluruh wilayah NKRI tanpa mengenal diskriminasi.

b. Hak Peserta Didik Selaku Warga Negara dalam Memperoleh Pendidikan Agama dan Menjalankan Ibadah Menurut Agama yang Dianutnya

Agama adalah firah manusia dan merupakan hak asasi yang paling hakiki. Berdasarkan kenyataan tersebut UUD NRI 1945 menjamin kebebasan pada setiap warga

negara untuk memeluk agama dan menganut kepercayaan masing-masing tanpa ada intervensi dan pengaruh dari pihak mana pun. Sebagai hak asasi yang paling hakiki, maka setiap warga negara (termasuk peserta didik) berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang mereka anut. Penyimpangan terhadap hal ini merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM) dan pelanggaran terhadap aturan hukum yang telah ditentukan.

Memperoleh pendidikan agama bagi setiap warga negara merupakan salah satu wujud dari kebebasan dalam menjalankan ibadah, begitupun bagi peserta didik. Tetapi, kenyataan menunjukkan, bahwa tidak sedikit peserta didik yang tidak memperoleh pendidikan agama sebagaimana agama yang dipeluknya pada jenis dan jenjang pendidikan tertentu. Instansi sekolah melegitimasi kebijakannya dengan memberikan surat pernyataan, bahwa peserta didik ketika masuk instansi pendidikan tertentu harus mengikuti segala kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pendidikan tersebut, termasuk dalam hal pendidikan agama yang ditawarkan oleh lembaga pendidikan (sekolah) yang menjadi ciri khas lembaga.

UUD NRI 1945 menegaskan bahwa negara menjamin kebebasan bagi warga negaranya untuk memeluk agama dan melaksanakan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing (**Pasal 29 ayat 1**), karena hal ini merupakan *fitrah* dan bentuk hak paling hakiki dari manusia (**Pasal 28E**).

Pelaksanaan pendidikan agama bagi peserta didik pada dunia pendidikan diatur dalam Pasal 12 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), yang menyatakan, bahwa *setiap peserta didik berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang mereka anut*. Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan menyatakan: “*Setiap peserta didik pada satuan pendidikan di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama.*”

Secara teknik pola pelaksanaan pendidikan agama diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah, sebagai berikut:

- (1) jika jumlah peserta didik yang seagama dalam satu kelas paling sedikit 15 (lima belas) orang wajib diberikan pendidikan agama kepada peserta didik di kelas;
- (2) Jika jumlah peserta didik yang seagama dalam satu kelas kurang dari 15 (lima belas) orang, tetapi dengan cara penggabungan beberapa kelas paralel mencapai paling sedikit 15 (lima belas) orang, maka pendidikan agama pada sekolah dilaksanakan dengan mengatur jadwal tersendiri yang tidak merugikan siswa untuk mengikuti mata pelajaran lain;
- (3) Jika jumlah peserta didik yang seagama pada sekolah paling sedikit 15 (lima belas) orang, maka pendidikan agama wajib dilaksanakan di sekolah tersebut; dan
- (4) Jika jumlah peserta didik yang seagama pada satu sekolah kurang dari 15 (lima belas) orang, maka pendidikan agama dilaksanakan bekerja sama dengan sekolah lain, atau lembaga keagamaan yang ada di wilayahnya.

Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2), *bagi satuan pendidikan yang tidak mengindahkannya dikenakan sanksi administrasi berupa peringatan sampai dengan penutupan* (Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan).

Memperjelas ketentuan sanksi administrasi Pasal 28 Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2010 menegaskan, bahwa *sanksi administrasi berupa teguran lisan dan tertulis sebanyak 3 kali diberikan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kab/Kota dengan memperhatikan saran dan pertimbangan **Pengawas Pendidikan Agama**, sedangkan sanksi administrasi berupa penutupan (pencabutan izin operasional) diberikan oleh gubernur atau bupati/wali kota berdasarkan saran dan masukkan serta pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama atau Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.*

Menyimpulkan dari paparan di atas, maka sesuai dengan asas pemberlakuan hukum *lex superior derogat legi imperior* bahwa aturan hukum yang lebih tinggi harus mengesampingkan (menghapus) aturan hukum yang lebih rendah. Berdasarkan asas pemberlakuan tersebut, maka *surat pernyataan yang dibuat oleh peserta didik untuk mengikuti segala kegiatan sekolah termasuk (khususnya) mengikuti pendidikan agama yang tidak sesuai dengan agama yang mereka peluk adalah inkonstitusional (batal demi hukum), karena bertentangan dengan aturan hukum di atasnya* yaitu UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Serta Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah.

Berdasarkan alasan tersebut, maka perlu ada langkah proaktif dari lembaga pendidikan dan birokrat pendidikan untuk menempatkan aturan hukum di bidang pendidikan sebagaimana mestinya, dengan melakukan langkah-langkah aktif melalui diskursus dan pembinaan terhadap sekolah yang tidak menyelenggarakan pendidikan agama sesuai dengan agama peserta didiknya, antara lain: *pertama*, perlu adanya sinkronisasi peraturan pendidikan agar tidak merugikan berbagai pihak; *kedua*, kebijakan yang berlaku bagi pendidikan harus berpijak pada peraturan yang berlaku di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama; *ketiga*, perlu ada titik temu kebijakan antara Kantor Kementerian Agama dan Kantor Dinas Pendidikan Kab./Kota; dan *keempat*, perlu adanya siaturahmi antarlembaga-lembaga pendidikan yang berbasis agama untuk duduk bersama merumuskan kebijakan (MoU), sehingga terjalin komunikasi yang baik.

c. Hak Peserta Didik Berkebutuhan Khusus (ABK) Selaku Warga Negara untuk Memperoleh Pendidikan

Dewasa ini sedang maraknya berbagai program yang dikembangkan oleh lembaga pendidikan di Indonesia untuk memenuhi “amanat undang-undang” seperti kelas atau lembaga unggulan (favorit), kelas atau sekolah/madrasah model, kelas atau

lembaga inklusi, kelas atau sekolah/madrasah akselerasi.

Dari sudut pengembangan bakat dan minat dalam rangka optimalisasi potensi anak didik model-model ini merupakan model alternatif, tetapi dari sudut nilai-nilai humanis dan perkembangan psikologis peserta didik model ini merupakan model yang kurang memberikan wadah aspirasi bagi pengembangan potensi anak didik secara alamiah. Artinya, anak terkooptasi dan terkekang dalam segmentasi dan sekat-sekat yang direkayasa tidak bergerak dalam naluri alami dan mengalir sebagaimana irama perkembangan psikologi anak.

Idealnya bahwa suatu institusi sekolah/madrasah harus dibangun sebagaimana layaknya miniatur kehidupan sosial masyarakat sesungguhnya. Dengan demikian, masing-masing peserta didik mampu berkembang sebagaimana layaknya mereka hidup dalam masyarakat sebagai suatu organisasi yang heterogen bukan homogen. Homogenitas pada dasarnya merupakan model yang menyekat “keberadaban dan peradaban”. Mereka “dipaksa” untuk hidup dan berkembang dalam dunia yang penuh rekayasa, dunia imajinatif, dunia yang di-*setting* bukan suatu dunia yang alami sebagaimana kenyataan hidup ini. *Alhasil* mereka pada akhirnya hanya bisa hidup pada dunia yang penuh ketergantungan ketika harus terjun di masyarakat (susah beradaptasi dalam kehidupan di masyarakat), karena selama ini yang mereka hadapi adalah segala sesuatu yang sudah *cemepak* (siapa segalanya, sebagai hasil rekayasa). Suatu kenyataan, bahwa dewasa ini banyak orang pintar dan cerdas tetapi susah bergaul, orang-orang cerdas malah menjadi beban masyarakat. Sebaliknya, banyak orang-orang pinggiran dengan pendidikan rendah (tamatan SD/SMP) yang malah eksis di masyarakat. Mengapa demikian, umumnya masyarakat yang cerdas dan berpendidikan tinggi malu untuk bekerja yang menurut mereka pekerjaan itu berkategori pekerjaan kasar dan tidak sesuai dengan tingkat pendidikan mereka. Sehingga, titik tumpu pekerjaan bagi mereka adalah menjadi pegawai negeri atau bekerja di instansi-instansi yang bonafit. Padahal, jika kita kalkulasi seberapa banyak sih lowongan menjadi pegawai negeri ataupun instansi yang memiliki label bonafide, sementara berapa banyak lulusan pendidikan tinggi setiap tahun yang kita hasilkan. Sungguh rasio yang jauh dari perhitungan sehat dan normal.

Sebaliknya bagi masyarakat yang berpendidikan rendah, mereka mampu menikmati semua jenis pekerjaan tanpa harus memilih dan memilih, bagi mereka yang penting pekerjaan itu halal. Bahkan suatu kelebihan yang mampu mereka perbuat adalah bahwa mereka mampu menciptakan lapangan pekerjaan sendiri. Suatu kondisi yang ironis—karena seharusnya ini merupakan tugas dan kewajiban bagi kita-kita yang memiliki kualifikasi pendidikan berlebih (tinggi).

Jika kita menoleh, pada model pendidikan di negara-negara tetangga seperti di Australia—maka mereka tidak mengenal model-model sebagaimana yang ada di sistem pendidikan kita. Dalam suatu lembaga pendidikan, berbagai strata sosial masyarakat tumbuh dan berkembang di sana. Mereka tidak mengenal kelas atau sekolah/madrasah inklusi yang seolah-olah mendiskreditkan bagi saudara-saudara kita yang memiliki kekurangan (berkebutuhan khusus) seperti tunarungu, tunadaksa, tunawi-

cara ataupun tunagrahita. Kesemuanya tetap ditampung dalam satu institusi yang sama, tetapi mereka memperoleh perlakuan sesuai dengan bakat dan potensi masing-masing. Jadi, guru tidak melakukan generalisasi dan pembelajarannya tetapi secara generik. Bukankah hal ini sebenarnya yang dikehendaki dalam pendidikan kita sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Sisdiknas tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang Demokratis, Berkeadilan dan Tidak Diskriminatif serta Pasal 32 ayat (1) UU Sisdiknas 2003 mengenai pendidikan layanan khusus bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut jelas bahwa pendidikan kita menghargai perbedaan dan keberagaman. Tetapi mengapa dalam implementasinya pendidikan layanan khusus tersebut tidak harus tersegmentasi, seperti pendirian sekolah/madrasah-sekolah/madrasah inklusi bagi mereka yang berkebutuhan khusus. Padahal, makna “sesuai dengan tingkat perkembangan dan kebutuhan” bukanlah segmentasi dan pembedaan, melainkan lebih pada perlakuan atas kebutuhan mereka. Perlakuan bukan berarti harus dipisahkan dari mereka yang tergolong normal.

Sekadar ilustrasi, ... bagaimana seandainya kita yang mendapat perlakuan seperti itu (kondisi tersebut terjadi pada kita) ... kita dijauhkan dari hubungan sosial dengan masyarakat umum (normal) ... bagaimana mungkin kita mampu berkembang secara alami dan normal jika harus hidup dalam kungkungan kondisi yang demikian. Alangkah indahnya jika mereka dapat berkumpul bersama-sama dalam suatu komunitas apa adanya dengan segala kekurangan yang kelebihan sebagai insan makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Padahal, Tuhan sendiri tidak pernah membedakan-bedakan makhluk-Nya—perbedaan derajat manusia di mata Tuhan hanyalah pada tingkat ketakwaan mereka, bukan karena kondisi cacat dan kekurangan fisik. Alangkah indahnya ...

Kita tentu melihat bagaimana suatu fenomena yang Tuhan paparkan dalam kehidupan sehari-hari. Tidak sedikit dari saudara-saudara kita yang normal malah menjadi beban bagi saudara-saudara kita yang memiliki kekurangan. Semua itu merupakan bukti bahwa Allah tidak pernah membedakan-bedakan kondisi fisik manusia.

Salah satu wujud bahwa pendidikan adalah untuk semua tanpa mengenal diskriminasi bahwa: *pertama*, peserta didik memiliki kebebasan dalam menentukan lembaga pendidikan menurut mereka. *Kedua*, hak peserta didik dalam memperoleh pendidikan agama dan menjalankan ibadah menurut agama yang dianutnya. *Ketiga*, tidak dikenalnya klasifikasi pendidikan seperti kelas atau lembaga unggulan, kelas atau lembaga inklusi.

2. Sistem Pendidikan Nasional

Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, bahwa *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan*

an bangsa, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan ini mengakomodasi nilai-nilai dan pandangan hidup bangsa Indonesia sebagai bangsa yang religius dengan memasukkan rumusan kata meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia sementara tujuan sistem pendidikan nasional adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Ketentuan selanjutnya mengenai bagaimana bangunan sistem pendidikan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas 2003) makna “Pendidikan” sendiri menurut Pasal 1 angka 1 UU Sisdiknas 2003 hakikatnya adalah upaya sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Berdasarkan ketentuan tersebut, pada intinya memuat 2 (dua) kegiatan utama yang harus dikembangkan dalam proses pendidikan yaitu proses modernisasi dan proses sosialisasi. Proses modernisasi mencakup kegiatan bidang pengajaran yang lebih megacu pada pengembangan kemampuan penalaran dan penguasaan sains dan teknologi. Adapun proses sosialisasi mencakup kegiatan bidang pendidikan yang lebih memfokuskan pada pengembangan perilaku dan sikap hidup peserta didik mengatur diri dengan kehidupan dan budaya masyarakat lingkungannya, baik lokal, regional, nasional, maupun global.⁶

Banyak pandangan para ahli memaknai pendidikan tergantung sudut pandang masing-masing. **Abu Ahmadi** dalam bukunya *Sejarah Pendidikan*, memaknai pendidikan sebagai seluruh kegiatan orang dewasa yang mempunyai nilai pedagogis.⁷ Adapun **M. Ngalim Purwanto** dalam bukunya *Ilmu Pendidikan, Teoretis dan Praktis*, menyatakan bahwa pendidikan adalah segala usaha orang dewasa dalam pergaulan dengan anak-anak untuk memimpin perkembangan jasmani dan rohani-nya ke arah kedewasaan.⁸

Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan, bahwa pengertian pendidikan adalah proses terjadinya pergaulan antara orang dewasa dengan anak-anak. Pergaulan yang dimaksud adalah pergaulan yang dapat menolong anak menjadi orang yang kelak dapat dan sanggup memenuhi tugas hidupnya atas tanggung jawab sendiri.

Jika pendidikan itu ditinjau dari sudut hakikatnya, maka dapat dikatakan bahwa hakikat pendidikan adalah usaha orang dewasa secara sadar untuk membimbing dan mengembangkan kepribadian serta kemampuan dasar anak didik baik dalam bentuk pendidikan formal maupun nonformal.⁹

Dengan demikian, dari keseluruhan pengertian pendidikan tersebut, dapat di-

⁶ **Isrofil Amar** dan **Trianto**, 2009b, *Pendidikan Agama Islam dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta; Kencana-PrenadaMedia Group, h. 3.

⁷ **Abu Ahmadi**, 1975, *Sejarah Pendidikan*, Semarang; Toha Putra, h. 2.

⁸ **M. Ngalim Purwanto**, 2007, *Ilmu Pendidikan, Teoretis dan Praktis*, Bandung; Remaja Rosdakarya, h. 1.

⁹ **Isrofil Amar** dan **Trianto**, 2009, *Pendidikan Agama ..., Op. cit.*, h. 2.

simpulkan bahwa pendidikan hakikatnya adalah ikhtiar (usaha) manusia untuk membantu dan mengarahkan fitrah manusia supaya dapat berkembang sampai pada taraf insan *rabbani* (manusia seutuhnya).

Pendidikan sendiri dapat ditinjau dari dua segi, yaitu dari sudut pandang masyarakat, dan dari sudut pandang individu. Dari sudut pandang masyarakat, pendidikan berarti pewarisan kebudayaan dari generasi ke generasi (generasi tua ke generasi muda), agar hidup masyarakat tetap berlanjut. Adapun, dari sudut individu, pendidikan adalah fitrah (hak asasi) yang melekat pada diri manusia itu sendiri dalam rangka mengembangkan akal pikiran sebagai karunia Ilahi.¹⁰

Dalam konteks kedua istilah pendidikan tersebut, maka pendidikan tidak harus terkungkung dalam dimensi ruang waktu (proses pembelajaran), di mana di situ terjadi interaksi antara guru dan peserta didik. Tetapi pendidikan dipandang dari konteks universal, yaitu suatu proses pencarian dengan mengoptimalkan pikiran serta hati nurani. Di sini pula sebenarnya esensi dari pendidikan itu sendiri.

Berdasarkan Pasal 3 UU Sisdiknas 2003, ditegaskan fungsi dan tujuan pendidikan, yaitu pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Tujuan tersebut merupakan kristalisasi dari dasar dan tujuan pendidikan nasional sebagaimana dinyatakan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), bahwa:

Pendidikan nasional berdasarkan atas Pancasila dan bertujuan untuk meningkatkan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kecerdasan dan keterampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian, dan mempertebal semangat kebangsaan, agar dapat menumbuhkan masing-masing pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa.

Jika kita kaji secara mendalam, apa yang tertera dalam tujuan pendidikan nasional, maka kita hanya akan menemukan dua titik singgung. *Pertama*, pendidikan bertujuan untuk pembinaan moral dalam rangka *hablu minallah* (sikap spiritual) dan *hablu minanas* (sikap sosial); dan *kedua*, pendidik bertujuan pembinaan intelektual dalam rangka *hablu minallah* dan *hablu minanas*. Artinya, arah mana pun yang kita tempuh apakah kita akan mentransfer ilmu ataupun mentransfer nilai moral. Ujung-ujungnya dalam angka menjaga hubungan baik kepada Allah dan hubungan baik kepada manusia. Hubungan baik kepada Allah terwujud dalam bentuk istikamah dalam beribadah, menjalankan semua perintah Allah dan menjauhi segala larangan Allah. Berbuat baik kepada manusia, diwujudkan dalam bentuk toleransi dan saling asah,

¹⁰ Hasan Langgulung, 1987, *Asas-asas Pendidikan Islam*, Jakarta: Rajawali, h. 1.

asih, asuh antarmanusia tanpa melihat sara.¹¹

Tetapi substansi tersebut, senyatanya telah dibelokkan. Seolah-olah antara transfer ilmu dan transfer nilai berbeda. Transfer ilmu hanya untuk hubungan keduniawian, sedangkan transfer nilai hanya untuk hubungan ukhrawi. *Alhasil* terjadi dikotomi, seakan-akan pendidikan kita hanya terkutub pada *transfer of knowledge*. Yang sementara ini diidentikkan dengan esensi keduniawian, sehingga menjadikan anak berjalan tanpa pegangan moralitas.

Sebenarnya jika kita, kembali pada jalan manapun yang kita tempuh tetapi kita paham akan tujuan akhir dari jalan tersebut—bukan masalah. Tetapi kita sendiri telah mendikotomikan dan membuat “jalan sesat”. Dan lebih parahnya, sementara ini birokrat pendidikan kita sendiri tidak sadar dan terjebak dalam euforia yang kaprah. Artinya, bahwa ketika *transfer of knowledge* disampaikan mereka lupa, bahwa secara bersamaan *transfer of value* harus muncul di situ. Sehingga ketika mereka, memformat model ujian nasional yang muncul hanya serangkaian angka-angka dan kalimat-kalimat tanpa nilai-nilai moral yang mampu membangun jati diri anak bangsa ke depan. Dan jauh lebih parah lagi sistem demikian dijustifikasi, sebagai model yang ideal, karena diadopsi dari negara-negara maju melalui serangkaian *sandwich* dan studi banding. Di sinilah diperlukan kearifan dan kesadaran moral bahwa kita perlu membangun sistem pendidikan holistik, bukan parsialis, yaitu suatu sistem pendidikan yang mengadopsi nilai-nilai luhur bangsa sebagaimana dituturkan oleh Bapak Pendidikan kita Ki Hajar Dewantara yang telah banyak dilupakan oleh pakar-pakar pendidikan kita—karena mereka tertutup oleh pendidikan mereka di luar negeri dan lupa akan jati diri pendidikan bangsanya. Sebagai akibat yang muncul adalah pendidikan yang sekularis, kehilangan nilai kebangsaan dan lebih mengedepankan kekerasan, individual, formalitas, dan birokratis, daripada kelembutan dan rasa asih, kebersamaan, dan kekeluargaan.

Dengan melihat gambaran tersebut, sistem pendidikan kita benar-benar telah kehilangan *ruh*-nya sebagai pendidikan yang mendidik dan membangun karakter bangsa ketimuran yang *welas-asih marang sak podho-podhone titah, ora adigang-adigung adhiguna* walaupun mereka pandai. Mereka diibaratkan sebagai sarjana yang sujana, yaitu kupu-kupu yang keluar dari kepompongnya setelah menempuh tapa bratanya.

3. Prioritas Anggaran Pendidikan dalam APBN dan APBD

Pada kenyataannya, bahwa dalam praktik penyelenggaraan negara menunjukkan kurang dipahaminya Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) yang pada hakikatnya mengandung prinsip demokrasi pendidikan. Rumusan itu merupakan sikap bangsa dan negara untuk memprioritaskan penyelenggaraan pendidikan sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional. Untuk itu, dirumuskan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

¹¹ Isrofil Amar dan Trianto, 2009, *Pendidikan Agama Islam ...*, Op. cit., h. 4.

1945 yang mewajibkan pemerintah untuk membiayai pendidikan dasar dan kewajiban warga negara mengikuti pendidikan dasar tersebut; serta negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari APBN dan APBD. Dengan kata lain, bahwa konsekuensi dari ketentuan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2), maka negara mengalokasikan dana dalam rangka mengembangkan pendidikan nasional dalam bentuk APBN yang berimbang, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) UUDNRI 1945, bahwa:

Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Ketentuan ini dipertegas kembali dalam Pasal 46 ayat (2) UU Sisdiknas 2003, bahwa *“Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Selanjutnya, dalam Pasal 49 ayat (1) dan (2) UU Sisdiknas 2003 dijelaskan secara rinci tentang penggunaan dana sebesar 20% yang berasal dari APBN dan APBD:

Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Adapun gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Berdasarkan ketentuan Pasal 49 ayat (1) dan (2) UU Sisdiknas 2003 dapat disimpulkan, bahwa alokasi dan 20% APBN dan 20% APBD tidak termasuk gaji guru dan dosen, karena gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dianggarkan tersendiri dalam APBN. Inilah kemudian yang menjadi permasalahan pada saat *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang diajukan oleh PGRI, terhadap APBN Pemerintah Tahun 2009, yang oleh PGRI dianggap melanggar ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Karena menurut pemerintah alokasi dan 20% APBN dan 20% APBD sebagaimana ditentukan dalam UU Sisdiknas 2003 termasuk di dalamnya gaji pegawai.

Terlepas dari permasalahan anggaran pendidikan dan kembali pada pendidikan minimal bagi warga negara Indonesia, jika dibandingkan dengan kualifikasi pendidikan negara-negara tetangga di Asia Tenggara saja kita cukup tertinggal apalagi terhadap negara-negara maju, seperti: USA, Cina, Jepang, dan Australia.

Sebagai gambaran bahwa rata-rata tingkat pendidikan bangsa Indonesia adalah 7,5 tahun yang berarti bahwa rerata tingkat pendidikan kita belum lulus sekolah/madrasah dasar, karena umumnya rerata anak lulus sekolah/madrasah dasar adalah antara 12 sampai dengan 13 tahun. Jika ini kita bandingkan dengan negara tetangga seperti Malaysia, maka rerata usia belajar mereka adalah 15 tahun. Jadi, mereka rerata sudah lulus SMP. Catatan, wajib belajar bagi warga Malaysia adalah 20 tahun, atau setara dengan D-3 (akademi).

Fluktuasi Anggaran Pendidikan

Senyatanya Indonesia masih disibukkan oleh dua agenda pokok kenegaraan yang sekaligus sebagai permasalahan nasional yaitu politik dan ekonomi.

Pertama, pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan. Data dari Badan Pusat Statistik (BPS), anak usia sekolah yang *dropt out* (DO) jumlahnya jauh lebih besar daripada yang melanjutkan ... persen untuk laki-laki. Jumlah ini hanya sekitar sepertiga dari peserta didik yang bisa meneruskan atau dua pertiganya adalah DO. *Kedua*, relevansi pendidikan, yang mana belum ada kesesuaian antara kualifikasi keilmuan dan kebutuhan pembangunan (masyarakat). *Ketiga*, kualitas pendidikan yang masih rendah. Hal ini tampak dari masih rendahnya “nilai finansial TKI” di luar negeri. *Keempat*, efisiensi pendidikan, yaitu korelasi nilai pendidikan dengan pembiayaannya. Artinya, pendidikan diperoleh dengan biaya seminimal mungkin, tetapi menghasilkan *outcome* yang cukup.

Faktor yang menjadi penyebab permasalahan tersebut, antara lain: *pertama*, secara mikro beratnya daya dukung ekonomi masyarakat untuk menopang kegiatan akibat lemahnya ekonomi Indonesia (ekses bdaai krisis moneter yang berkepanjangan). *Kedua*, secara makro, belum optimalnya anggaran pendidikan yang diperlukan untuk mengentaskan permasalahan pendidikan.

Sekadar gambaran tentang besar anggaran pendidikan di Indonesia dalam 20 tahun terakhir sebelum reformasi dan sebuah reformasi. Pada tahun anggaran 1997/1998 anggaran pendidikan besarnya 8% dari RAPBN, nilai ini sama untuk tahun anggaran 1998/1999. Namun pada tahun anggaran 1999/2000 jumlah ini menurun menjadi 6,9% karena badai krisis ekonomi (Krismon).¹²

Hal yang sangat diharapkan masyarakat pendidikan adanya kenaikan anggaran untuk periode 2000/2001, tetapi anggaran pendidikan yang dijanjikan pemerintah naik malah mengalami penurunan menjadi 3,6%. Memang secara kuantitatif anggaran pendidikan 2000/2001 naik, yaitu dari 8,6 triliun pada 1999/2000 menjadi 11,3 triliun untuk 2000/2001 tetapi secara kualitatif nilai ini persentasenya menurun separuh lebih. Permasalahan ini menjadi pembicaraan pada Komisi IV DPR RI yang meminta pemerintah supaya meninjau kembali RAPBN tahun 2000/2001, khususnya tentang anggaran pendidikan.¹³

Pada Konvensi Pendidikan Nasional Indonesia (KONASPI IV) di Jakarta 19 s.d 22 September 2000, para pakar pendidikan kembali mengangkat isu pendidikan dalam wacana publik, sebagai pemberdayaan bangsa. Salah satu bahasan yang diangkat adalah mengebai anggaran pendidikan yang seharusnya mengentaskan tetapi justru menindas yang secara finansial tidak mampu. Ini suatu realitas, mengingat akan mahalnnya biaya pendidikan. Terlebih lagi untuk pendidikan tinggi, dengan dicabutnya subsidi pemerintah bagi pendidikan tinggi. Untuk itu, KONASPI mengusulkan ang-

¹² **Trianto**, 2001, “Optimalisasi Anggaran Pendidikan Masa Depan”, artikel dalam *Harian Dayak Pos*, April 2001.

¹³ *Ibid.*

garan pendidikan naik tiap periodenya, dengan rata-rata kenaikan sebesar 25% dari RAPBN. Bahkan untuk perkembangan perlu ditingkatnya sampai 45%. Hal senada juga disampaikan Komisi IV yang mengalokasikan nilai optimal anggaran pendidikan periode 2000/2001 sekitar 27 s.d 29 triliun atau sekitar 10 s.d 15 persen dari RAPBN. Hal ini sesuai dengan komitmen pemerintah yang akan menaikkan anggaran tiap periodenya.

Meski demikian, pada kenyataannya pemerintah belum cukup mampu untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sebagaimana yang diharapkan oleh DPR maupun masyarakat. Hal ini terbukti hingga APBN 2001/2002, jumlah anggaran pendidikan 2000/2001 tersebut tetap digunakan untuk tahun anggaran 2001/2002.

Angin segar berembus pada periode anggaran 2002/2003. Pada periode 2002/2003 tersebut anggaran pendidikan ditetapkan sebesar 13,6 triliun yaitu 25% dari jumlah anggaran pembiayaan pembangunan. Jumlah anggaran pendidikan tersebut merupakan “nilai kejut” sepanjang sejarah APBN Indonesia.¹⁴

Pada tanggal 16 Agustus 2003 Presiden RI menyampaikan pidato kenegaraan di depan Sidang Paripurna DPR berkaitan dengan laporan nota keuangan negara yang tertuang dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2004.

Berdasarkan pidato nota keuangan tersebut menurut Presiden RI, anggaran pendapatan 2003/2004 diperkirakan sejumlah 343,9 triliun sedangkan anggaran belanja diperkirakan mencapai 368,8 triliun. Dari jumlah tersebut untuk anggaran pembiayaan pembangunan sebesar 68,1 triliun yang diperoleh dari pembiayaan, pinjaman proyek dan hibah. Masih seperti halnya RAPBN tahun 2002/2003, RAPBN 2003/2004 memprioritaskan pada 5 sektor utama: *pertama*, pendidikan, kebudayaan pemuda dan olahraga; *kedua*, pertanian, kehutanan, perikanan dan irigasi; *ketiga*, transportasi, meteorologi dan geofisika; *keempat*, pertahanan dan keamanan; serta *kelima*, kesejahteraan rakyat dan pemberdayaan.

Di samping itu, ada pula yang membuat para tenaga kependidikan berbesar hati, yaitu sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), bahwa akan adanya kenaikan tunjangan pendidikan, di samping penambahan jumlah tenaga pendidikan, tenaga medis dan para medis. Hal tersebut merupakan niatan pemerintah sebagai upaya untuk menyejahterakan masyarakat bangsa ini, terutama sektor pendidikan.

Di pihak lain anggaran di sektor pendidikan, kebudayaan, pemuda dan olahraga menempati prioritas utama dengan alokasi dana sebesar 15,2 triliun. Apabila dibandingkan dengan anggaran tahun lalu sebesar 13,6 triliun terdapat kenaikan dana sebesar 1,6 triliun.

Memang apabila dikaji secara sepintas anggaran ini adalah cukup besar, yaitu sebesar 24% dari keseluruhan anggaran pembiayaan pembangunan. Namun apabila

¹⁴ Trianto, 2003, “Napas Dunia Pendidikan ke Depan”, artikel dalam *Media Majalah Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Timur* Nomor 09/Th. XXXII/November 2003.

dibandingkan dengan RAPBN secara keseluruhan nilai ini cuma sebesar 4,12%, jumlah yang relatif sangat kecil.

Hal yang sangat disesalkan adalah adanya inkonsekuensi dan inkonsistensi pemerintah yang telah mengagendakan anggaran untuk pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 31 ayat (4), dan juga Pasal 49 ayat (1) UU Sidiknas 2003 yang diundangkan pada tanggal 8 Juli 2003. Karena apabila apa yang telah diagendakan tersebut diwujudkan, maka anggaran pendidikan akan memperoleh dana sebesar 73,76 triliun.

Kenyataan tersebut menunjukkan, bahwa lagi-lagi pemerintah mengulang kebijakan anggaran pendidikan 2003/2004 seperti halnya anggaran pendidikan 1999/2000 ke 2000/2001, yaitu secara kuantitatif jumlahnya bertambah dari 13,6 triliun menjadi 15,2 triliun tetapi secara kualitatif nilai ini menurun karena tahun 2002/2003 anggaran pendidikan besarnya 25% dari jumlah anggaran pembangunan sedangkan untuk 2003/2004 hanya sebesar 24% dari jumlah anggaran pembangunan.

Dengan melihat paparan di atas dengan jelas terlihat bahwa terjadi distabilisasi dan fluktuasi anggaran pendidikan, dengan begitu baik secara langsung ataupun tidak hal ini tentunya akan berpengaruh besar terhadap perkembangan pendidikan. Satu kunci pokok yang tidak dapat dimungkiri bahwa anggaran pendidikan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pendidikan itu sendiri.

Bagaimana dengan kondisi anggaran pendidikan pada APBN tahun 2017? Pidato kenegaraan Presiden RI di depan sidang paripurna DPR yang *notabene* merupakan laporan nota keuangan negara yang tertuang dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Tahun 2017 tanggal 16 Agustus 2016.

Sebagaimana telah disampaikan oleh presiden, anggaran pendapatan 2017 diperkirakan sejumlah 1.750,3 triliun yang diperoleh dari pendapat dalam negeri (penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak) sebesar 1.748,9 triliun dan penerimaan hibah 1,4 triliun. Jumlah ini turun sebesar Rp. 84 triliun dibanding APBN 2016.

Dari jumlah tersebut untuk anggaran belanja diperkirakan mencapai 2.080,5 triliun, yang meliputi belanja pemerintah pusat sebesar 1.315,5 triliun dan transfer ke daerah dan dana desa sebesar 764,9 triliun. Dari jumlah tersebut untuk anggaran pendidikan memperoleh porsi sebesar 416,1 triliun sesuai dengan rasio anggaran pendidikan total 20 persen, dan ini menempati urutan. Jumlah ini turun dari tahun sebelumnya (2016) yaitu sebesar 416,6 triliun. Sasaran utama penggunaan anggaran pendidikan berfokus pada peningkatan akses dan kualitas layanan pendidikan yaitu rehabilitasi ruang kelas, tunjangan profesi, kartu Indonesia pintar, bantuan bidik misi, dan bantuan operasional sekolah.¹⁵

Masih seperti halnya APBN tahun lalu, RAPBN 2015/2016 memprioritaskan pada 5 sektor utama antara lain, infrastruktur, pangan dan energi, pendidikan, kese-

¹⁵ <http://www.kemenkeu.go.id/apbn2017>, diakses 1 Februari 2017.

hatan, dan perlindungan sosial.¹⁶

Tampaknya memang dunia pendidikan kita masih harus berpuasa menikmati kelayakan hidup, harus bernapas kembang kempis menapaki perjalanan panjang. Maka, sebagai konsekuensi logis dari hal itu lembaga pendidikan harus mencari sumber dana alternatif untuk memperbaiki kualitasnya, yang tentunya mau tidak mau alternatif tersebut menimbulkan efek bola ping pong yaitu secara finansial akan membebankan masyarakat sebagaimana yang dilakukan oleh lembaga perguruan tinggi lewat jalur D-nya.

Memang dalam masalah tersebut merupakan “*buah si mala kama*” yang sangat pahit dirasakan oleh dunia pendidikan kita. Tapi barangkali apa mau dikata yang penting adanya transparansi dan kemaslahatan penggunaan, sebagaimana diutarakan oleh Rektor Universitas Airlangga pada saat pembekalan bagi mahasiswa baru di Auditorium Kampus C, bahwa anggaran tersebut digunakan untuk peningkatan kualitas baik sarana maupun prasarana penunjang di samping pula untuk pemberian beasiswa bagi siswa kurang mampu yang berada di lingkungan sekitar.

Namun demikian, walaupun anggaran pendidikan masih jauh dari “nilai standar” apabila dibandingkan dengan anggaran pendidikan negara-negara lain. Tetapi kebijakan pemerintah melalui laporan nota keuangan yang tetap memprioritaskan dunia pendidikan setidaknya telah memberikan napas baru, lebih-lebih dengan adanya janji untuk kembali menambah tunjangan fungsional tenaga pengajar. Setidaknya akan lebih memberi motivasi bagi kinerjanya. Dengan demikian, kondisi pendidikan Indonesia ke depan akan lebih baik. Pemerintah kelihatan menggunakan filosofi Jawa dalam peningkatan kualitas pendidikan ini yaitu *alon-alon waton kelakon, nggremet-nggremet waton selamat* daripada *kebat kliwat*. Walaupun toh apabila boleh memilih tentunya lebih baik, cepat, tepat dan akurat serta selamat.

Barangkali pemerintah daerah sendiri perlu proaktif dan menjadi ujung tombak terhadap kualitas pendidikan terutama di wilayah daerahnya sendiri, dengan 20% APBD-nya. Sebagaimana langkah yang ditempuh oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang mencanangkan bebas SPP bagi pendidikan dasar (SD dan SLTP).

B. PENGEMBANGAN ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI

Pasal 31 ayat (5) UUD NRI 1945 mengamanatkan, bahwa *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia*.

Adanya rumusan itu dimaksudkan sebagai dasar agar pemerintah berupaya memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan memperkuat persatuan bangsa.

¹⁶ <https://m.tempo.co/read/news/2016/08/17/087796564/ini-lima-sektor-prioritas-pembangunan-dalam-rapbn-2017/> diakses 1 Februari 2017.

1. Konstruksi Pengembangan Ilmu Pengetahuan Teknologi Modern

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam skala dunia, berkembang dengan kecepatan yang sangat pesat. Kecepatan perkembangan tersebut banyak dipengaruhi oleh besarnya dana yang tercurah untuk keperluan “*Research and Development*” [baca: R&D]. Jepang merupakan negara terbesar kontribusi persentase dana R&D-nya terhadap GNP-nya—disusul Amerika Serikat dan negara-negara di Eropa Barat. Keberhasilan R&D di negara-negara tersebut selain karena besarnya dana yang disediakan, juga karena dukungan tenaga-tenaga ahli yang secara penuh bergiat di bidang R&D baik di universitas, lembaga-lembaga R&D pemerintah dan swasta. Serta adanya perencanaan yang matang di bidang pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi.¹⁷

Keberhasilan yang mereka capai sebagaimana telah dipaparkan di atas, antara lain juga karena adanya konsistensi kebijakan yang diterapkan dalam upaya menjangkau kemajuan bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, komitmen tersebut antara lain diwujudkan melalui program-program nasional maupun internasional seperti, “*Project Appolo*, *Project Ariane*, *Project Perang Bintang (Star Wars)*, dan *Project Pesawat Tempur Ultra Cepat*, serta kelengkapan fasilitas-fasilitas *up to date* agar selalu bisa memecahkan masalah-masalah masa kini.¹⁸

Singapura, dalam skala ASEAN telah melaksanakan program pembangunan Iptek-nya, dengan menerapkan kebijakan yang konsisten untuk jangka panjang (*National and Technology Plan 1991*) dan telah menetapkan bidang-bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang tertentu yang meliputi 9 (sembilan) jenis teknologi, di antaranya bidang performatika, mikroelektronik, bioteknologi. Bidang-bidang Iptek tersebut dianggap sebagai bidang yang strategis mengingat kondisi lokal Singapura sebagai negara pulau beserta keterbatasannya.

Pembinaan ilmu pengetahuan dan teknologi di Singapura (baca: *Science and Technology* atau *S&T*) dipadukan dengan upaya-upaya program strategis tersebut dan telah ditetapkan “*unit-cost*” untuk kegiatan R&D-nya, khususnya dalam mendukung upaya, menaikkan tingkat keberhasilan kegiatan R&D-nya serta dibuatnya *S&T parks* yang berusaha mengkaitkan *S&T activity* dengan *industrial development* dalam bidang-bidang di atas.

Kenyataannya, keterkaitan biaya R&D dengan pertumbuhan ekonomi nasional sangat kompleks dan signifikan. Di tahun 1950-an USA dan Inggris mengeluarkan biaya R&D yang cukup besar dengan laju pertumbuhan ekonomi yang kecil, Jerman Barat dan Jepang mengeluarkan biaya R&D relatif kecil dengan laju pertumbuhan ekonomi yang lebih besar. Kekompleksan korela antara biaya R&D dan laju pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh rantai inovasi dan kecepatan perambatan proses

¹⁷ Titik Triwulan Tutik dan Trianto, *Pengembangan Sains dan Teknologi Berwawasan Lingkungan Perspektif Islam*, Jakarta; Lintas Pustaka Publisher, h. 47.

¹⁸ Arjuno Brojonegoro. 1993. “Pendidikan Sains di Indonesia”. *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional dan Paket Ilmiah Fisika 1993 Himpunan Mahasiswa Fisika FMIPA IKIP Jakarta, 10-17 Mei 1993. h. 2.

antara R&D dan pemasaran produk baru.¹⁹ Harus diakui bahwa negara Jerman dan Jepang termasuk negara-negara ilmu pengetahuan kelas satu untuk beberapa dekade sehingga mereka dengan mudah mengeksploitasi dan menggunakan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dicapai di negara lain. Di samping itu, pada umumnya negara Barat hanya mengarahkan 50% biaya R&D untuk pertumbuhan ekonomi, sedangkan Jerman dan Jepang setelah memiliki basis ilmu pengetahuan yang kuat itu, mengalokasikan dananya lebih pada industrialisasi.

Peranan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam persaingan ekonomi dapat dilihat dari hasil kajian **Moses Abromowitz** dari Stanford University dan **Robert Solow**, yang menunjukkan bahwa penggunaan lebih banyak sumber daya hanya menerangkan 15% dari peningkatan pendapatan per kapita di USA, sisanya 85% disebabkan oleh hal-hal lain terutama penggunaan teknologi. Hasil ini membuktikan, bahwa pertumbuhan ekonomi jangka panjang pada hakikatnya merupakan masalah penggunaan sumber daya secara lebih efisien dengan meningkatkan intensif teknologi.²⁰

Dari hasil analisis secara induktif, **Solow** menyodorkan hipotesis, bahwa pemanfaatan teknologi adalah mesin utama pertumbuhan ekonomi suatu negara. Kebenaran hipotesis ini diperkuat oleh bukti-bukti pertumbuhan ekonomi negara-negara Masyarakat Ekonomi Eropa [MEE], Jepang, Korea dan Taiwan. Kebenaran hipotesis ini kemudian diangkat menjadi hukum (teori)—dan Robert Solow mendapat Hadiah Nobel dalam Ilmu Ekonomi pada tahun 1987.²¹

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah apakah dalam menggunakan teknologi suatu negara harus sekaligus perlu menguasai? **Budi Santoso** menganalisis, bahwa teknologi pada dasarnya merupakan komoditas. Penjualan teknologi tidak akan mengurangi sumber daya alam yang dimiliki penjual. Selama pembelian teknologi masih berjalan, maka ekspor-impor teknologi tak kunjung berimbang atau bahkan memburuk, walaupun ekspor-impor barang membaik. Situasi begini tidak terlalu berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi negara dalam jangka pendek, tetapi pasti berpengaruh negatif dalam jangka panjang, apalagi jika sumber daya alam mulai menipis. Karena itu, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan keharusan bagi suatu bangsa. Keharusan ini menuntut kuatnya rantai inovasi di dalam negeri dan karena ilmu pengetahuan merupakan tulang punggung dari teknologi, maka membangun kemampuan bidang ilmu pengetahuan adalah suatu yang sangat strategis.²²

Ilmu pengetahuan pada dasarnya terbagi atas tiga kelompok, yaitu ilmu pengetahuan dasar, ilmu pengetahuan terapan dan teknologi. Ilmu pengetahuan dasar

¹⁹ **Budi Santoso**, 1991. "Peranan Fisika dalam Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi di Indonesia. *Pidato Pengukuhan Ahli Peneliti Utama*. Pusat Pengkajian Tenaga Nuklir Badan Tenaga Atom Nasional. Desember 1991, h. 7.

²⁰ *Ibid.*, h. 8.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

meliputi; ilmu fisika, ilmu kimia dan biologi dengan disiplin ilmu pendukungnya, termasuk sains antara (*boundary science*), semacam bioteknologi, geofisika, dan bio-fisika. Adapun ilmu pengetahuan terapan misalnya; elektronika, serat optik, teknik fisika, teknik kimia, dan sebagainya. Ilmu pengetahuan terapan memerlukan ilmu pengetahuan dasar sebagai prasyaratnya, dan teknologi memerlukan ilmu pengetahuan terapan dalam prasyarat pengembangannya.²³

Ilmu pengetahuan dan teknologi sebenarnya mencakup ketiga bagian ilmu pengetahuan sekaligus, yaitu ilmu pengetahuan dasar, ilmu pengetahuan terapan dan teknologi. Tetapi dalam konteks pembangunan, Ilmu pengetahuan dan teknologi lebih banyak mempunyai konotasi ekonomi, yaitu penemuan hal-hal baru untuk produksi barang dan jasa, yang mempunyai nilai tambah tinggi. Itulah sebabnya kegiatan ilmu pengetahuan dan teknologi lebih dominan adalah penelitian (*research*) dan pengembangan (*development*), suatu kegiatan yang menuntut banyak hal yang serba ekstra baik; potensi, semangat, keuletan, keingintahuan, inovasi, kreativitas, dan penghargaan.²⁴

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang terjadi telah mendekatkan keduanya, sehingga antara sains dan kemajuan teknologi selalu beriringan dan terjadi kemajuan yang timbal-balik. Kadang-kadang ilmu pengetahuan muncul terlebih dahulu baru teknologi yang mendasarkan ilmu pengetahuan tadi berkembang, akan tetapi suatu saat tertentu teknologi memberikan fenomena alam dan ilmu pengetahuan menerangkan “*why*”-nya. Hanya perlu diperhatikan, karakter keduanya berbeda, teknologi senantiasa dikaitkan dengan karakter yang bersifat perbuatan fisik dan menghasilkan hal-hal yang nyata.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi pada dasa warsa terakhir tersebut terutama meliputi bidang-bidang seperti bioteknologi, teknologi bahan (*material technology*), bidang mikro-elektronika, informatika-komputer, serta *fotonik* dan *robotic*.²⁵ Hal yang tidak dapat disangkal bahwa majunya bidang-bidang tersebut dipengaruhi secara langsung oleh dukungan bidang ilmu dasar (*ilmu pengetahuan*) seperti fisika, biologi dan kimia.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini, juga telah melahirkan trend globalisasi. Tren globalisasi yang menggejala tersebut, pada dasarnya dipengaruhi oleh perkembangan industrialisasi yang ditopang oleh teknologi informasi dan telekomunikasi yang mendorong peningkatan saling ketergantungan dan saling memengaruhi antarbangsa dan negara-negara di dunia.

Namun saling pengaruh dan ketergantungan tersebut berjalan tidak seimbang. Negara-negara maju yang *notabene* merupakan hegemoni negara Barat lebih banyak

²³ Trianto, 2007, *Wawasan Ilmu Alamiah Dasar Perspektif Islam dan Barat*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, h. 314.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Anung Kusnowo, 1993. “Kecenderungan Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Serta Antisipasi Dampaknya dalam Pendidikan”. *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional dan Paket Ilmiah Fisika 1993 Himpunan Mahasiswa Fisika FMIPA IKIP Jakarta, 10-17 Mei 1993, h. 2-3.

mendominasi peran, baik sebagai penekan maupun pemberi [produsen], sedang negara-negara berkembang sebagai penerima (konsumen) pengaruh yang sangat bergantung kepada negara-negara maju terutama sebagai penyandang dana. Kondisi demikian cukup beralasan, mengingat negara-negara maju dengan teknologinya mampu memberikan pengaruh dan intervensi produknya yang cukup besar bagi negara-negara yang memang sangat membutuhkan dan menggantungkan.

Interaksi internasional (global) tersebut diduga telah melahirkan berbagai pengaruh baik secara fisik maupun non-fisik bagi kehidupan dan lingkungan. Beberapa parameter yang patut dijadikan rujukan sebagai pengaruh hegemoni negara Barat dari perkembangan teknologinya tersebut antara lain:

1. Makin meluasnya pengaruh ekonomi, budaya dari negara-negara maju, terutama dunia Barat yang diserap melalui multimedia telekomunikasi.
2. Perkembangan ekonomi dengan industrialisasi sebagai gejala global melahirkan proses differensiasi sosial yang makin luas.
3. Makin meningkatnya saling ketergantungan dan saling memengaruhi antar kelompok masyarakat, dan antarbangsa.²⁶

Kemajuan barat tersebut pada dasarnya merupakan buah revolusi industri di negara Eropa khususnya Perancis, yaitu lahirnya jaman renaissance sekitar abad ke-17 yang dipelopori oleh Marten Luther. Renaissance hakikatnya merupakan suatu upaya untuk melepaskan diri dari dogma-dogma dan belenggu mitos kebenaran gereja yang cenderung otoriteriatatif dan destruktif terhadap perkembangan.

2. Konstruksi Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi di Indonesia

Bangsa Indonesia percaya, bahwa perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat akan membawa dampak global, tidak hanya bagi negara maju tetapi juga bagi negara-negara berkembang, seperti Indonesia. Selain itu juga, ada keyakinan pula bahwa siapa yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi maka ia akan menguasai dunia.

Kesadaran tersebut tertuang dalam Pasal 31 ayat (5) UUDNRI 1945 yang mengamanatkan, bahwa *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Rumusan tersebut merupakan rumusan baru setelah perubahan UUD 1945. Adanya rumusan tersebut merupakan dasar agar pemerintah berupaya memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan memperkuat persatuan bangsa.

Kesadaran akan pentingnya pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi se-

²⁶ Moh. Zaid, 1999, *Antisipasi Agama Terhadap Tren Globalisasi, Pembangunan Regional dan Lokal*. Penamas: Nomor 34 Th. XII 1999, h. 21-22.

nyatanya sudah dirintis oleh bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi karena bangsa Indonesia sendiri masih dalam taraf membangun maka perjalanannya tidaklah secepat bangsa-bangsa maju lainnya. Melalui program MERCUSUAR pada masa Presiden Soekarno merupakan bentuk ambisi menjadikan Indonesia sebagai pemimpin dunia, kemudian melalui program PELITA pada masa presiden Soeharto pun telah dicanangkan program-program pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dikenal dengan ERA TINGGAL LANDAS. Semua merupakan bentuk konkret keinginan Indonesia untuk menjadi negara maju melalui pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pada tahun 2003, Indonesia melalui *Asean Free Trade Assosiation* (AFTA) sudah menyatakan siap untuk membuka diri terhadap pasar bebas pada tingkat regional (kawasan Asia Tenggara/ASEAN) dan melalui *Asia Pacific Economic Corporation* (APEC) membuka diri terhadap pasar bebas dunia permulaan tahun 2010.

Persaingan yang makin ketat tersebut mendorong peningkatan sumber daya manusia untuk makin produktif, terampil, etos kerja makin kuat, disiplin makin tinggi, daya kreasi dan inovasi makin dirangsang, mandiri, dan kritis serta berbagai macam kompetensi yang harus dimiliki oleh bangsa Indonesia.

Menghadapi tantangan Indonesia di masa mendatang, pembangunan sumber daya manusia (SDM) merupakan syarat mutlak. Bangsa Indonesia harus berupaya untuk mengembangkan wawasan keunggulan, yaitu wawasan yang mampu menumbuhkan tuntutan globalisasi. Menurut **Karyono Ibnu Ahmad**, pengembangan kualitas SDM Indonesia hendaknya disesuaikan dengan tujuan pembangunan, yaitu:

- a. Kualitas spiritual dengan iman.
- b. Kualitas bermasyarakat berkaitan dengan budi pekerti.
- c. Kualitas keserasian dengan lingkungan berkaitan dengan rasio, wawasan dan etika lingkungan.²⁷

Secara khusus pembangunan kualitas SDM Indonesia, menurut **Emil Salim** (1989) perlu dititikberatkan pada segi kemandirian yang meliputi:

- a. Bebas, yaitu bertindak atas kehendak sendiri.
- b. Progresif dan ulet, terlihat dalam mengejar prestasi, tekun, dan mewujudkan harapan.
- c. Berinisiatif, mampu berpikir *original*, *kreatif*, penuh *inisiatif*.
- d. Pengendalian diri.
- e. Kemantapan diri (*self esteem*, *self confidence*).²⁸

Sarana penting untuk mencapai pembangunan kualitas SDM adalah melalui pendidikan formal, dari jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah hingga pendidikan tinggi khususnya bertumpu pada pendidikan sains yang lebih berkualitas.

²⁷ **Karyono Ibnu Ahmad**, 1999, "Peran Strategis Konseling dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Memasuki Abad XXI", *Makalah* disajikan pada Seminar Ilmiah Sehari dalam Rangka Dies Natalis XII dan Wisuda Sarjana Angkatan II STKIP Muhammadiyah Sampit pada tanggal 1 Mei 1999 di Sampit, h. 2.

²⁸ *Ibid.*

a. Kebijakan Dasar Pembangunan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi ke Depan

Dengan berorientasi pada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi pada skala global yang terus berkembang dengan akselerasinya, maka menuntut segenap lapisan, khususnya pemerintah selaku pemegang otoritas melakukan manuver-manuver dalam kebijakannya.

Titik tolak kebijakan tersebut tertuang dalam asas pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam GBHN 1993 yang menyebutkan:

... agar pembangunan nasional dapat memberikan kesejahteraan dan kemaslahatan rakyat lahir batin yang setinggi-tingginya, penyelenggaraannya perlu menerapkan nilai-nilai ilmu pengetahuan dan teknologi, serta mendorong pemanfaatan, pengembangan dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi secara saksama dan bertanggung jawab dengan memperhatikan nilai-nilai agama, nilai-nilai luhur budaya bangsa dan kondisi sosial budaya yang mendukungnya serta kelestarian lingkungan hidup.

Dari asas tersebut jelaslah betapa pentingnya ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai salah satu syarat untuk berlanjutnya pembangunan nasional yang bertujuan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Pengembangan dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi serta aplikasinya dalam pembangunan haruslah sesuai dengan nilai-nilai agama, sosial budaya bangsa dan kelestarian lingkungan hidup agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi perkembangan masyarakat bangsa.

Namun demikian, di Indonesia pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi masih sangat awal, dana yang diberikan masih berkisar $\pm 0.2\%$ GNP sejak 1993; bidang yang menjadi perhatian masih sangat meluas, sehingga intensitas masing-masing kegiatan masih kecil, di samping itu jumlah tenaga yang bekerja *full time* LITBANG konsentrasinya pun masih rendah juga dari segi kualitas (perbandingan antara S-3; S-2; S-1; administrasi/teknis masih memberat ke kanan). Meskipun demikian, Menteri Negara Ristek telah menggariskan kebijakan ataupun transformasi industri—bermula dari akhir berakhir dari awal, yang menetapkan urutan *linsesing* integrasi teknologi, penelitian dasar.²⁹

Pentingnya penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bagi pembangunan telah ditekankan oleh pemerintah secara terus-menerus. Strategi penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi telah digariskan oleh pemerintah melalui empat tahap, yaitu: *Tahap pertama* adalah penggunaan teknologi yang ada melalui lisensi untuk proses nilai tambah dalam produksi manufaktur barang-barang yang ada di pasaran. *Tahap kedua*, adalah mengintegrasikan teknologi yang ada untuk desain dan produk baru. *Tahap ketiga* adalah litbang teknologi untuk memperoleh teknologi baru yang diperlukan bagi produksi barang di kemudian hari. *Tahap keempat* adalah penelitian dasar untuk memperoleh temuan-temuan baru bagi teknologi berbasis sains di kemudian hari.³⁰ Di samping itu, telah ditetapkan pula matriks rencana strategis

²⁹ Arjuno Brojonegoro. 1993. "Pendidikan Sains di Indonesia ... Makalah ...", *Op. cit.*, h. 3.

³⁰ Budi Santoso, 1991. "Peranan Fisika dalam ... Pidato Pengukuhan ...", *Loc. cit.*

nasional (baca: risteknas) yang terdiri dari lima kolom yaitu kolom kebutuhan dasar manusia, kolom sumber daya alam dan energi, kolom industrialisasi, kolom hankam dan kolom sosial, budaya, falsafah, hukum, dan perundang-undangan. Pentingnya penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bagi pembangunan telah ditekankan oleh pemerintah secara terus-menerus. Strategi penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi telah digariskan oleh pemerintah melalui empat tahap, yaitu: *Tahap pertama* adalah penggunaan teknologi yang ada melalui lisensi untuk proses nilai tambah dalam produksi manufaktur barang-barang yang ada di pasaran. *Tahap kedua*, adalah mengintegrasikan teknologi yang ada untuk desain dan produk baru. *Tahap ketiga* adalah litbang teknologi untuk memperoleh teknologi baru yang diperlukan bagi produksi barang di kemudian hari. *Tahap keempat* adalah penelitian dasar untuk memperoleh temuan-temuan baru bagi teknologi berbasis sains di kemudian hari.³¹ Di samping itu, telah ditetapkan pula matriks risteknas yang terdiri dari lima kolom yaitu kolom kebutuhan dasar manusia, kolom sumber daya alam dan energi, kolom industrialisasi, kolom Hankam dan kolom sosial, budaya, falsafah, hukum, dan perundang-undangan.

Sejak GBHN 1993, ilmu pengetahuan dan teknologi telah ditetapkan sebagai bidang tersendiri sejajar dengan 6 (enam) bidang yang lain, yaitu: (1) bidang ekonomi; (2) bidang kesejahteraan rakyat, pendidikan dan kebudayaan; (3) agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; (4) ilmu pengetahuan dan teknologi; (5) hukum; dan (6) politik aparatur negara, penerangan, komunikasi, dan media masa, serta hankam. Diharapkan dengan penetapan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai bidang utama berarti landasan kebijakan untuk menetapkan langkah-langkah lebih lanjut dapat terwujud. Selain adanya konsistensi komitmen terhadap pengembangan IPTEK akan lebih besar.

Berdasarkan kebijakan dalam penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana dimaksud, telah diambil mengikuti arah terwujudnya industri-industri dalam 8 (delapan) wahana transformasi industri, yaitu: (1) transportasi udara; (2) transportasi laut dan maritime; (3) transportasi darat; (4) telekomunikasi dan elektronika; (5) energi; (6) rekayasa; (7) mesin, termasuk mesin-mesin pertanian; dan (8) pertahanan dan keamanan.

Sementara itu, penahapan dalam transformasi industri ditempuh melalui, beberapa hal yaitu:

- 1) Menerapkan teknologi yang ada untuk produk yang sudah ada.
- 2) Mengintegrasikan teknologi yang ada untuk produk-produk baru.
- 3) Mengembangkan teknologi yang ada untuk produk-produk yang akan datang.
- 4) Mencari teknologi baru melalui pendidikan dasar.³²

Secara ringkas pentahapan dalam transformasi industri dikenal dengan istilah:

³¹ *Ibid.*

³² Anung Kusnowo, 1993. "Kecenderungan Perkembangan ... Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional ... *Op. cit.*, h. 4.

“mulai dari akhir, dan berakhir di awal” (*start at the end, and end at the beginning*).

Realisasi dari kebijakan dalam penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi di atas, telah dibentuk industri pada 8 (delapan) wahana yang terkumpul dalam Badan Pengelola Industri Strategis (BPIS), antara lain: PT IPTN, PT PAL, PT INKA, PT KS, PT Barata, PT Dahana, PT IINTI, dan PT LEN.

Konstalisasi ketatanegaraan, khususnya bidang politik yang diawali dengan lengsernya Soeharto sejak 1998 serta ambrolnya pondasi dunia ilmu pengetahuan dan teknologi kedirgantaraan yang dijadikan *mascot* sejak 1993—mengubah kebijakan politik di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi tidak lagi menjadi bidang yang diunggulkan. Sinyalemen ini terlihat dari tidak lagi dijadikannya ilmu pengetahuan dan teknologi sejak GBHN 1999 sebagai bidang tersendiri bahkan mengalami eliminasi dalam kebijakan politik. Kondisi demikian semakin menyurutkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di Indonesia, dengan kata lain ilmu pengetahuan dan teknologi mengalami *stagnan* sejak saat itu hingga sekarang.³³

b. Program Tenaga Ahli dan Alih Teknologi

Sebagaimana telah diuraikan, bahwa sejak GBHN 1993, telah menetapkan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai bidang yang berdiri sendiri. Ini berarti, bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan kesatuan yang mandiri di samping ilmu pengetahuan dan teknologi harus menunjang bidang-bidang lain.

Ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai bidang terdiri dari lima sektor, antara lain teknik produksi, teknologi, ilmu pengetahuan terapan, dan ilmu pengetahuan dasar serta kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dilihat dari urutan sektor ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut di atas, tidaklah kiranya cukup dengan komitmen dalam wujud dana yang makin besar, pelaku ilmu pengetahuan dan teknologi akan muncul sebagai dimensi yang menentukan keberhasilan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini akan erat berkaitan dengan kesiapan penyediaan tenaga kerja dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkualitas.

Orientasi pengembangan industrialisasi akan menuntut spesialisasi tenaga kerja yang makin beragam. Tenaga kerja yang berbasis pada sains dan teknologi akan banyak dicari dan dibutuhkan untuk melayani berbagai ragam komponen kegiatan industrialisasi yang antara lain akan menyangkut. *Pertama*, unsur input, yaitu tenaga yang bergerak dalam penyediaan bahan dasar; *kedua*, unsur proses, yaitu tenaga-tenaga yang akan melayani proses produksi; dan *ketiga*, unsur output, yaitu tenaga-tenaga yang terkait dengan pasar dan unsur-unsur manajemen industri.³⁴

Baik unsur input, proses, dan output berbasis pendidikan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam jumlah besar akan menjadi kebutuhan, yang kalau tidak dapat dipenuhi dengan kualitas dan kuantitas yang memadai, maka harus dipasok dari pasaran tenaga kerja luar negeri. Sekadar gambaran, bahwa dewasa ini konsentrasi tenaga

³³ Trianto, 2007, *Wawasan Ilmu ...*, *Op. cit.*, h. 326.

³⁴ *Ibid.*

terdidik dengan latar belakang ilmu eksakta sekarang masih berkisar 291 orang per juta penduduk, adapun menurut standar PBB setidaknya 380 orang ilmuwan per juta penduduk—atau produksi rata-rata per tahun 17-18 ribu orang.

Satu hal lagi yang dapat dilihat dan menjadi penekanan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi adalah kegiatan alih teknologi. Alih teknologi pada dasarnya tidak sekadar menguasai teknologi yang diimpor dari negara maju, melainkan dilanjutkan dengan upaya menemukan desain yang lebih baik dari produk-produk yang dihasilkan sampai akhirnya menemukan teknologi baru yang lebih modern.³⁵ Apabila hal ini diterapkan pada produk-produk unggulan, yaitu produk yang diperlukan di negara lain, maka Indonesia akan mempunyai daya saing yang kuat, karena produknya memang mempunyai nilai tambah yang lebih tinggi.

Alih teknologi sebagaimana disebutkan, hanya dapat dilakukan oleh manusia dengan SDM yang sangat tinggi, yang jumlahnya minimal 1% dari jumlah penduduk Indonesia. Kategori tersebut dimiliki oleh para ilmuwan dan praktisi teknologi yang senantiasa bekerja, melakukan penelitian dan pengembangan untuk menghasilkan barang dan jasa, dengan nilai tambah tinggi. Pada saat ini Indonesia baru memiliki orang yang berpotensi untuk SDM ilmu pengetahuan dan teknologi sekitar 0,008%.³⁶

c. Pendidikan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi pada Pendidikan Formal

Keunggulan suatu bangsa salah satunya ditentukan oleh kualitas kepakaran SDM yang dimiliki yaitu, sumber daya manusia berkemampuan lanjut. Mereka diharapkan mampu melakukan penelitian yang mendasar dan mendalam, baik dalam rangka pembangunan sains dan teknologi maupun dalam rangka pemecahan masalah pembangunan.

Menghadapai tantangan ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut mengharuskan semua berdisiplin menuntut ilmu belajar, berusaha meningkatkan kemampuan sains dan teknologi. Dan pendidikan dalam meningkatkan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah memberikan bekal ilmu pengetahuan dan teknologi sesuai dengan tingkat perkembangan anak, dan memberikan motivasi agar anak didik gemar menuntut ilmu pengetahuan dan teknologi dan seni secara mandiri.³⁷

Wardiman Djojonegoro (1995) pada KIPNAS VI menyatakan, bahwa agar tetap *survive* dan unggul dalam percaturan masyarakat internasional, dunia pendidikan diharapkan paling tidak menghasilkan lulusan yang memenuhi empat kompetensi, yaitu: kompetensi akademik, kompetensi profesional, kompetensi nilai dan sikap dan kompetensi untuk menghadapi perubahan.³⁸

Dalam kesempatan yang sama **B.J. Habibie** (1995) menyatakan:

³⁵ Supriyadi, 1993, "Pendidikan Fisika di Indonesia", *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional dan Paket Ilmiah Fisika 1993 Himpunan Mahasiswa Fisika FMIPA IKIP Jakarta, 10-17 Mei 1993. h. 1.

³⁶ *Ibid.*, h. 2.

³⁷ Karyono Ibnu Ahmad, 1999, "Peran Strategis ... *Makalah* disajikan pada Seminar ..., *Loc. cit.*

³⁸ Trianto, 2007, *Wawasan Ilmu ...*, *Op. cit.*, h. 328.

... dalam mengidentifikasi tantangan dan tuntutan kehidupan era millinium III, Indonesia harus memobilisasi dan menghasilkan tenaga kerja dan ilmuwan yang unggul dalam jumlah besar dan dalam waktu yang sesingkat mungkin. Pendidikan dan latihan perlu dilaksanakan secara terpadu. Pendidikan ilmu-ilmu dasar (sains) matematika, fisika, kimia dan biologi serta penguasaan bahasa Indonesia, bahasa Inggris ditambah satu bahasa Timur (Jepang atau Mandarin) perlu dibenahi dan ditingkatkan.³⁹

Untuk memberikan napas akan pentingnya pendidikan sains, maka pemerintah dalam kebijakan pada skala mikro sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas 1989), pada Pasal 39 disebutkan, “*Pada kurikulum pendidikan dasar salah satu sarat minimal yang harus diajarkan kepada siswa adalah pengantar sains dan teknologi*”.⁴⁰ Hal ini melihat betapa pentingnya tentang sains dan teknologi dalam rangka menciptakan masyarakat Indonesia *melek* sains dan teknologi sehingga pelajaran tersebut menjadi wajib.

Dengan diwajibkannya pendidikan sains dan teknologi ini menunjukkan, bahwa lulusan pendidikan dasar haruslah melek sains dan teknologi (*scientific and technology literacy*), artinya mereka sadar akan pentingnya sains dan teknologi, memiliki sikap yang responsif terhadap dampak yang ditimbulkan oleh perkembangannya. Sehingga mereka mampu menilai pengaruh perkembangan dan produk sains dan teknologi tersebut, artinya mereka dapat hidup dengan penuh kesadaran terhadap lingkungannya. Dampak yang akan timbul jika masyarakat tidak melek sains dan teknologi dan mengetahui perkembangannya, maka masyarakat kita tidak akan mampu lagi bersaing dengan bangsa lain.

Sebagai bentuk keseriusan pemerintah di dalam upaya mengembangkan pendidikan sains adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas 2003) sebagai pengganti dari UU Sisdiknas 1989. Fokusnya pada pelaksanaan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) yang lebih mengutamakan pembelajaran berpusat pada siswa dalam mengembangkan segenap kemampuan baik kognisi, afeksi dan psikomotorisnya. Aplikasinya adalah uji coba kurikulum baru tersebut dengan memberikan muatan lebih pada bidang sains terutama dalam menggali dan mengembangkannya. Hal ini sesuai dengan visi pendidikan sains yang dirumuskan dalam kurikulum berbasis kompetensi:

Mempersiapkan siswa yang melek sains dan teknologi untuk memahami dirinya dan lingkungan sekitarnya, melalui pengembangan keterampilan proses, sikap ilmiah, keterampilan berpikir, penguasaan konsep sains yang esensial dan kegiatan teknologi dan upaya pengelolaan lingkungan secara bijaksana yang dapat menumbuhkan sikap pengagungan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.⁴¹

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Penyebutan istilah “sains” dalam UU Sisdiknas 1989 adalah untuk menggantikan istilah “ilmu pengetahuan”. Sains diambil dari istilah “science” dalam bahasa Inggris yang sudah diadopsi dalam bahasa Indonesia.

⁴¹ **Departemen Pendidikan Nasional**, 2001, *Kurikulum Berbasis Kompetensi*, Jakarta: Pusat Kurikulum

Berdasarkan konsepsi tersebut yang menjadi pertanyaan sekarang adalah bagaimana kondisi pendidikan sains di sekolah dewasa ini? Untuk melihat gambaran secara jelas pendidikan sains hingga saat ini, terlebih dahulu perlu menengok permasalahan yang terjadi pada pengajaran di sekolah. Ada beberapa parameter yang dapat memberikan deskripsi tentang pendidikan, khususnya di bidang pendidikan sains, antara lain:

● Kondisi Pembelajaran Sains di Sekolah

Model pembelajaran Sains yang dilaksanakan guru disekolah pada umumnya menekankan pada pemikiran konvergen dengan sasaran pendidikan ranah kognitif Bloom. Pendekatan yang menekankan pada pengembangan pemikiran divergen yang erat kaitannya dengan kreaivitas siswa antara lain, model struktur intelek Gilford dan Model perilaku kognitif-afektif Williams belum tersentuh oleh perhatian guru.⁴²

Menurut **Cony Semiawan**, bahwa terdapat kecenderungan umum bahwa pembelajaran sains di sekolah lebih mengutamakan pengembangan otak belahan kiri (*left hemisphere*) dan kurang memberi perhatian kepada pengembangan otak belahan kanan (*right hemisphere*).⁴³ Padahal pencapaian efektivitas pembelajaran sains secara optimal hendaknya mengintegrasikan kemampuan kedua belahan otak tersebut.

Pendidikan Sains selama ini terlalu berorientasi pada kemampuan menyelesaikan soal-soal.⁴⁴ Ini merupakan satu kelemahan dari Tujuan Pembelajaran yang berorientasi pada tes, sehingga guru cenderung mengajar semirip mungkin dengan tes, alhasil aspek afektif dan aspek psikomotoris terabaikan. Kesempatan siswa mengeksplorasi alam dengan fenomena riilnya sangat terbatas. Percobaan mungkin dilakukan tetapi sangat terbatas, sifatnya terlalu terstruktur, kaku dan menuju satu arah yang sama. Kesempatan siswa untuk melakukan inovasi, *trial and error* dan berbeda dengan yang lain belum ada.

Dipihak lain Pokok Bahasan yang harus diselesaikan guru sangat padat, jumlah jam mengajar guru cukup banyak. Sehingga sulit mengakomodasikan perbedaan individu secara optimal dalam PBM. Siswa menjadi tergantung pada guru. Selain itu karena tuntutan target kurikulum guru kurang memberikan kaitan antara sains dan teknologi yang sedang berkembang (*up to date*) sebagai langkah penanaman sains dan teknologi sejak dini pada siswa.

● Kualitas Guru dan Siswa

Pada 1995, suatu studi kasus meneliti nilai rata-rata nasional siswa dan guru SMU di seluruh Indonesia dalam Mata Pelajaran Fisika, Kimia dan Biologi. Soal yang

Depdiknas, h. 4.

⁴² I Ketut Sukajaya, 2001, "Pembelajaran Fisika di Sekolah Menengah Menyongsong Millenium III", Makalah disampaikan pada Seminar Akademik Program Studi Fisika PMIPA Universitas Palangkaraya, 27 Maret 2001, h. 3.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Supriyadi, 1993, "Pendidikan Fisika ..., Makalah ..., *Op. cit.*, h. 4.

sama diajukan kepada siswa dan guru. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rata-rata nilai yang dapat dicapai siswa dalam mata pelajaran fisika adalah 11,3 sedangkan guru 51,4 dari nilai ideal yang diharapkan 100. Dalam mata pelajaran kimia keadaan lebih baik dari fisika, siswa mencapai 22,0 guru 75,1 dari nilai tertinggi 100. Dalam Mata Pelajaran Biologi siswa mencapai 16,8 dan guru 47,3 dari nilai tertinggi 100.⁴⁵

Pada tahun 2015, berdasarkan hasil Uji Kompetensi Guru (UKG), diperoleh hasil rata-rata UKG Nasional 53,02, sedangkan pemerintah menargetkan rata-rata nilai di angka 55. Selain itu, rerata nilai kompetensi profesional 54,77, sedangkan nilai rerata kompetensi pedagogik 48,94.⁴⁶ Meskipun hingga saat ini UKG masih menimbulkan silang pendapat tentang apakah UKG dapat dijadikan parameter untuk menentukan kualitas guru. Tetapi setidaknya dengan bercermin pada hasil UKG, mengindikasikan masih diperlukan perbaikan untuk meningkatkan kinerja guru. Dan pemerintah berkewajiban untuk melakukan pemberdayaan guru melalui pelatihan yang disesuaikan dengan kebutuhan guru itu sendiri.

● Budaya dan Kemampuan Meneliti

Suatu studi berskala nasional yang dilakukan Pendidikan Menengah Umum Departemen Pendidikan Nasional menemukan kondisi saat ini kemampuan meneliti guru dan siswa SLTP dan SMU amat rendah.⁴⁷ Hal yang sama ditunjukan juga pada guru-guru di lingkungan Kementerian Agama. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh **Sumarsih Anwar** dan **Toto Syatori Nasehuddien** menyimpulkan, bahwa tingkat kemampuan guru dalam menulis karya tulis ilmiah tergolong sangat rendah, yaitu di bawah 54%.⁴⁸

Ada beberapa parameter yang dapat dijadikan tolok ukur yaitu kemampuan dalam melakukan observasi, klasifikasi, identifikasi variabel, komunikasi, prediksi, inferensi, perumusan hipotesis, menganalisis eksperimen dan eksperimen. Hasil itu menunjukkan bahwa keterampilan meneliti guru dan siswa baru sampai tahap keterampilan proses meneliti yang sepotong-sepotong dan belum berkembang menjadi keterampilan meneliti terpadu yang memungkinkan siswa dan guru tersebut melakukan eksperimen dalam arti yang sebenarnya. Dengan kata lain, keterampilan proses siswa dan guru rendah, atau belum menguasai komponen-komponen dan langkah-langkah dalam melakukan penelitian atau eksperimen sains.

Sekarang bagaimana dengan hasil riset dosen? Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi **Mohamad Nasir**, pada acara Kuliah Umum dengan tema “Kebijakan Peningkatan Publikasi Kekayaan Intelektual, Hilirisasi, dan Komersialisasi Riset”, di gedung Convention Hall Universitas Andalas mengatakan, bahwa Indonesia

⁴⁵ **Muhammad Nur**, 1999, *The Developing of Science Instructional Model Using Process Approach to Increase Student Reasoning and Thinking Ability*, Surabaya: Pendidikan Tinggi, h. 8.

⁴⁶ info-menarik.net/hasil-ukg-kemendikbud-tahun-2015, diakses 1 Februari 2017.

⁴⁷ **Mohammad Nur**, 1999, *The Developing of Science ...*, *Op. cit.*, h. 9.

⁴⁸ **Sumarsih Anwar** dan **Toto Syatori Nasehuddien**, 2004, “Kemampuan Guru dalam Menulis Karya Tulis Ilmiah”, *Makalah* disampaikan dalam Seminar Hasil Penelitian Kemampuan Guru dalam Menulis Karya Tulis Ilmiah, 2627 September 2004 di Tugu Bogor Jawa Barat, h. 11.

masih rendah dan berada di *ranking* 4 se-ASEAN dalam hal publikasi internasional setelah Singapura, Malaysia, dan Thailand.⁴⁹

Berangkat dari latar belakang serta kondisi pendidikan sains itulah kiranya pendidikan sains pada tingkat pendidikan dasar dan menengah serta pendidikan tinggi sangat urgen untuk ditata dan dibenahi. Mengingat Sains merupakan dasar dalam pengembangan teknologi di masa mendatang. Waktu pembelajaran hendaknya tidak terpaku pada jumlah jam efektif sekolah, tetapi lebih dari itu perlu diperluas di luar jam-jam pelajaran untuk lebih meningkatkan kreativitas anak didik. Buku-buku sains tidak terpaku pada formula-formula yang kaku tetapi dikembalikan pada muatan saintifik yang disajikan secara populer dengan memberikan rangsangan pada masalah aktual dan faktual yang sedang berkembang.

Selain lingkup interen, fasilitas pendidikan perlu dioptimalkan—komputer, internet serta media modern yang lain urgen dikembangkan sebagai wisata ilmu pengetahuan dan teknologi di samping wisata ilmu pengetahuan dan teknologi sesungguhnya, yaitu melakukan observasi lapangan. Laboratorium dan kegiatan kelompok remaja yang mampu menumbuhkan budaya berilmu pengetahuan dan teknologi perlu dibuka lebar-lebar. Lembaga-lembaga yang relevan dengan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi seperti BPPT, BATAN, ataupun Puspitex perlu menyediakan fasilitas dan tenaga khusus dalam memberikan transfer ilmu dan transfer nilai kepada para generasi muda yang gandrung akan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pendeknya, budaya ilmu pengetahuan dan teknologi sudah waktunya menjadi maestro dan maskot dalam perkembangan pembangunan bangsa Indonesia ke depan.

3. Dampak Perkembangan Ilmu Pengetahuan Teknologi Modern Terhadap Lingkungan

Pada dasarnya, perkembangan teknologi Barat yang lahir sebagai buah revolusi industri tersebut telah menjanjikan suatu format baru kehidupan yang serba mudah, murah, dan efektif-efisien, seperti peralatan komunikasi dan transmisi modern, obat-obatan dan temuan medis lain, serta bidang-bidang lain. Tetapi di sisi lain perkembangan ilmu pengetahuan-teknologi tersebut telah membawa dampak negative yang serius bagi kehidupan dan itu sendiri serta lingkungan, seperti meluasnya berbagai wabah penyakit baru yang belum ditemukan cara penyembuhannya seperti HIV/AIDS, Flu Burung (H5N1), serta penyakit sosial lainnya—di samping itu juga terhadap lingkungan tempat manusia berada, seperti pencemaran udara, air, tanah, suara, dan pencemaran sosial.

Dunia sekarang ini dihadapkan pada situasi yang berlawanan antara perkembangan ilmu pengetahuan-teknologi yang makin meningkat dan keinginan lingkungan yang sehat. Lingkungan masyarakat merupakan hasil saling memengaruhi antara teknologi, kehidupan, sosial dan faktor psikologi di sekeliling kita.

⁴⁹ <http://www.ristek.dikti.go.id/peneliti-indonesia-harus-tingkatkan-gairah-dalam-hal-ri-set-dan-publikasi>, diakses 1 Februari 2017.

Baik di negara maju maupun terutama negara berkembang mereka ingin meningkatkan standar hidup dan kesejahteraan dengan mengintroduksi teknologi. Sementara itu orang berpendapat bahwa pengembangan ilmu pengetahuan teknologi di satu sisi sinonim dengan polusi, walaupun degradasi lingkungan hanya sebagian saja yang diakibatkan karena pengembangan ilmu pengetahuan teknologi.

Ilmu pengetahuan dan teknologi adalah lapangan kegiatan yang terus-menerus dikembangkan karena mempunyai manfaat sebagai penunjang kehidupan manusia. Berkat hasil ilmu pengetahuan dan teknologi banyak segi kehidupan itu menjadi lebih mudah. Penemuan-penemuan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi modern seperti di bidang telekomunikasi, transportasi, informasi, energi dan lainnya telah mengantarkan manusia menemukan bentuknya, terutama memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi itu sendiri.

Tetapi perlu disadari, bahwa penguasaan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi *an sich*, tanpa mengaitkan dengan nilai-nilai agama yang dianut pengembangan amanah (para intelektual). Alhasil akan menciptakan intelektual-intelektual yang miskin eksistensi diri. Hal ini terbukti dari pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi yang cenderung tak terkontrol, sehingga menimbulkan eksploitasi yang luar biasa, baik dari sisi fisis-biologis maupun dari sisi sosial budaya, terhadap kehidupan manusia.

Suatu realita dalam dunia modern dewasa ini adalah adanya kontradiksi-kontradiksi yang mengganggu kebahagiaan orang dalam hidup. Hal ini disebabkan ketidak-sinkronan antara kemajuan pembangunan dan kebutuhan secara material (jasmani) dengan kebutuhan spiritual (transendental). Alhasil, eksploitasi dan eksplorasi berlebihan melahirkan berbagai bencana, baik bencana material maupun moral. Dan hal ini semata-mata merupakan kelalaian dari manusia itu sendiri.

Masyarakat modern telah berhasil mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi canggih untuk mengatasi berbagai masalah kehidupannya, namun di sisi lain ilmu pengetahuan dan teknologi canggih tersebut tidak mampu menumbuhkan moralitas (akhlak) yang mulia.⁵⁰

Keberhasilan modernisasi telah menunjukkan eksistensi yang sangat menjanjikan dan membanggakan. Terbukti, apa yang belum dikenal manusia, sekarang sudah tidak asing lagi. Bahaya kelaparan dan penyakit menular yang dahulu sangat ditakuti, sekarang sudah dapat dihindari. Kesulitan dan bahaya-bahaya alamiah yang dahulu menyulitkan dan menghambat perhubungan, sekarang bukan masalah lagi. Pendek kata, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah menghasilkan produk-produk yang memudahkan kehidupan, memberikan kesenangan dan kenikmatan, sehingga kebutuhan-kebutuhan jasmani tidak sukar lagi pemenuhannya.

Kondisi dan hasil kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi itu seharusnya membawa kebahagiaan dan kemaslahatan yang lebih banyak kepada manusia dalam

⁵⁰ **Abuddin Nata**, 2000, *Islamisasi Ilmu Pengetahuan dan Kontribusinya dalam Mengatasi Krisis Masyarakat Modern*, artikel dalam *Didaktika Islamika* Vol. 1. No. 3, Agustus 2000, h. 25.

kehidupannya. Akan tetapi, suatu kenyataan yang menyedihkan, bahwa kebahagiaan itu ternyata semakin jauh, hidup semakin sukar dan kesukaran-kesukaran material berganti dengan kesukaran mental-spiritual. Beban jiwa semakin berat, kegelisahan, dan ketegangan serta tekanan perasaan lebih sering terasa dan lebih menekan sehingga mengurangi kebahagiaan.

Tragedi tersebut menurut **Zakiah Darajat**, disebabkan beberapa faktor yang memengaruhi cara pandang dan berpikir masyarakat modern: (1) kebutuhan hidup yang semakin meningkat dan konsumtif; (2) rasa individualistis dan egoistis; (3) persaingan dalam kehidupan; (4) keadaan yang tidak stabil; dan (5) terlepasnya saintek dari agama. Di pihak lain, kerusakan lingkungan sebagai akibat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah melahirkan efek global, seperti efek rumah kaca, pemanasan global, dan bahaya radiasi nuklir. Semua itu merupakan contoh-contoh dampak negatif dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak disertai dengan kearifan nilai-nilai agama dan keberpihakan pada kelestarian alam.⁵¹

Menurut **Dedi Supriyadi**, permasalahan yang timbul dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi ini sebagai akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi hanya dipandang sebagai cara, alat, atau upaya manusia untuk menaklukkan dan menjinakkan alam. Dengan cara ini, manusia dengan bebas mengambil dan memanfaatkan dari alam untuk kehidupannya. Tetapi bersamaan dengan itu, timbul akibat-akibat yang tidak menguntungkan dari cara manusia memperlakukan alam dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi, sementara mereka lupa akan tanggung jawab dan sikap arif terhadap alam itu sendiri.⁵²

Tonggak sejarah yang mengawali lahirnya superior ilmu pengetahuan dan teknologi atas nilai-nilai agama tersebut adalah *grand theory* yang mendominasi perkembangan sains modern di Barat, yaitu apa yang dikenal dengan *positivism*.⁵³ Dalam pada itu ilmu pengetahuan dan teknologi dipandang sebagai cara, alat, atau upaya manusia untuk menaklukkan dan menjinakkan alam. Dengan cara itu, manusia bisa hidup lebih aman dan mengambil. Manfaat dari alam untuk kehidupannya. Sampai dengan Perang Dunia II, cara pandang demikian dianut oleh umumnya ilmuwan.

⁵¹ **Trianto**, 2007, *Wawasan Ilmu Alamiah Dasar Perspektif Islam dan Barat*, Jakarta: Prestasi Pustaka, h. 120.

⁵² **Departemen Pendidikan dan Kebudayaan**. Editor. Tth. *Materi Pokok Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup*. Sesy Supriyadi. Jakarta: Depdikbud. h. 57.

⁵³ Positivisme adalah tonggak sejarah dari kemajuan saintek di Barat. Positivisme telah menentukan sikapnya terhadap hegemoni agama atas wilayah akal. Hegemoni tersebut harus diserahkan kepada saintek empiris. Di mana hal yang *positivistic* [rasional] adalah hal yang mesti dibenarkan oleh setiap manusia. Lahirnya positivisme ini telah mengkhiri riwayat metafisika dan agama serta menggantikannya dengan rasionalitas sains. Para sosiolog berpendapat, bahwa positivisme lahir diawali oleh proses pembebasan manusia dari buaian mitos, yang mendominasi pandangan manusia tentang dunia ketika itu. masa pembebasan itu dikenal juga dengan pencerahan (*enlightment*). Semangat pencerahan tersebut yang kemudian mendorong saintek untuk melepaskan diri dari bingkai agama (sekulerisme). Dari kondisi inilah perdebatan tentang apakah saintek itu bebas dari nilai-nilai moralitas atau tidak dimulai. Pada akhirnya, saintek modern berangkat dari epistemologi sekuler, sehingga Sainstek modern cenderung menjadi liar dan sering mengabaikan nilai-nilai etis kemanusiaan yang keberadaannya mendapat tempat utama dalam agama. **M. Adlin Sila**, 1998. *Goresan Pena*. Penamas: Nomor 32 Tahun XI 1998, h. 2.

4. Kesalahan Pandangan dalam Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Ilmu pengetahuan dan teknologi adalah lapangan kegiatan yang terus-menerus dikembangkan karena mempunyai manfaat sebagai penunjang kehidupan manusia. Berkat hasil ilmu pengetahuan dan teknologi banyak segi kehidupan itu menjadi lebih mudah. Penemuan-penemuan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi modern seperti di bidang telekomunikasi, transportasi, informasi, energetika dan lainnya telah mengantarkan manusia menemukan bentuknya, terutama memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi itu sendiri.

Tetapi perlu disadari, bahwa penguasaan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi modern telah jauh meninggalkan nilai-nilai keagamaan terutama terkait dengan etika lingkungan. Hal ini terbukti dari pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi yang cenderung tak terkontrol, sehingga menimbulkan eksploitasi yang luar biasa, baik dari sisi fisis-biologis maupun dari sisi sosial budaya, terhadap kehidupan manusia dan lingkungannya. Dan hal ini merupakan bentuk kelalaian manusia.

Dunia sekarang ini dihadapkan pada situasi yang berlawanan antara pembangunan sebagai hasil perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang makin meningkat dan keinginan lingkungan yang sehat. Lingkungan masyarakat merupakan hasil saling memengaruhi antara teknologi, kehidupan, sosial dan faktor psikologi di sekeliling kita.

Baik di negara maju maupun terutama negara berkembang mereka ingin meningkatkan standar hidup dan kesejahteraan dengan mengintroduksi teknologi. Sementara itu orang berpendapat, bahwa pembangunan di satu sisi sinonim dengan polusi, walaupun degradasi lingkungan hanya sebagian saja yang diakibatkan karena pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Polusi atau pencemaran adalah suatu keadaan di mana kondisi suatu habitat (tempat di mana makhluk hidup itu berada) tidak murni lagi, karena pengaruh terhadap habitat tersebut. Pencemaran lingkungan disebabkan oleh berbagai hal, terutama disebabkan perbuatan dan tingkah laku manusia yang tidak memperhatikan keserasian alam dan kelestariannya.

Masalah lingkungan kian terasa menjadi persoalan krusial dalam pembangunan dan kemanusiaan. Dunia kini tengah menghadapi ancaman mengerikan dalam kelestarian fungsi dan tatanan lingkungan, serta menurunnya kualitas lingkungan dan ekosistem global.

Kegelisahan dan keprihatinan terhadap masalah lingkungan ini sudah menjadi kesadaran umum masyarakat dunia. Melalui Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Rio de Janeiro tanggal 3-14 Juni 1992 juga mengagendakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Hal ini dapat dimengerti, karena keadaan lingkungan hidup berpengaruh besar terhadap hampir semua kehidupan, kepentingan dan aktivitas manusia.

Di Indonesia sendiri pengendalian akan kerusakan dan pencemaran lingkungan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang telah diubah mela-

lui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 dan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 1989 misalnya. Demikian juga usaha-usaha pengelolaan limbah. Namun tampaknya pemecahan-pemecahan yang bersifat teknis selama ini—semacam pengelolaan limbah pemberian sanksi terhadap industri yang membuang limbah sembarangan, dan pembentukan UU lingkungan-- belum membuahkan hasil memuaskan. Karena itu perlu pendekatan baru yang lebih fundamental, yaitu melalui wacana etika dan teologi lingkungan.

a. Kekeliruan Pandangan

Setiap kegiatan manusia merupakan hasil dari dorongan dan kecenderungan-kecenderungan psikologis tertentu, dan dilaksanakan dengan bantuan persepsi indriawi serta keterampilan dan kekuatan jasmaniah, di bawah pengaruh ruang dan waktu tertentu.⁵⁴ Kegiatan itu, selain mengekspresikan sebuah pandangan dunia yang khas, sekaligus juga mengukuhkannya menjadi bagian integral dalam kepribadian manusia.

Sikap manusia terhadap lingkungannya tidak lepas dari bayang-bayang pandangan dunianya. Sekali pandangan itu salah, maka implikasinya menentukan dan mengarahkan seluruh kehidupan dengan segenap konsekuensinya. Baik berkenaan dengan kehidupan individu, sosial dan lingkungannya.

Lingkungan manusia yang, merupakan bagian dari alam tempat manusia tinggal dan berkarya untuk memenuhi hasratnya, banyak mengungkapkan teknologi budaya dan pandangan dunia secara keseluruhan.

Persoalan-persoalan lingkungan yang kini dicemaskan hampir seluruh umat manusia, pada akhirnya terkait erat sekali dengan kesadaran moral dan etika kebudayaan. Dalam agama, wawasan lingkungan menjadi bagian dari *weltanschauung religius*.

Krisis ekologi sekarang ini menunjukkan pencapaian kemajuan kehidupan yang ditempuh manusia melalui ilmu pengetahuan dan teknologi telah lepas dari nilai-nilai etis. Ilmu pengetahuan dan teknologi kini menjadi ideologi baru⁵⁵ yang total mengambil alih peran agama dan metafisika yang mencakup realitas sosial dan kosmis.

Pola pembangunan masyarakat di hampir seluruh negara cenderung teknokratis dan lebih mengedepankan kemajuan-kemajuan instrumental, dengan tidak atau kurang mewujudkan tujuan-tujuan moral. Ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan *jimat* manusia modern gagal memberikan kesadaran moral dalam pembentukan sikap terhadap lingkungan.

Kehidupan dewasa ini menampilkan dengan jelas wataknya yang kapitalis, karena tenggelam dalam pandangan *antroposentris-sekuler*. Manusia dianggap seba-

⁵⁴ Muhammad Taqi Misbah, 1991, *Pentingnya Masalah Pandangan Dunia*. Al-Hikmah: Nomor 3. h. 8.

⁵⁵ Jurgen Habermas. 1990. *Pengetahuan dan Teknologi Sebagai Ideologi*. Jakarta: LP3ES, h. 18.

gai ciptaan Tuhan yang teristimewa dan berhak untuk menguasai alam: menempati bumi dan menguasainya, menaklukkan segala kekuatan dan kekayaan laut, dan menembus cakrawala ruang angkasa. Penaklukkan alam pada masa *renaissance* di Eropa malah dipandang sebagai sesuatu yang suci. Kenyataan inilah yang mendorong lahirnya sebuah etika yang eksploitatif sampai sekarang.

Etika eksploitasi ini semakin mapan, dan menjadi *mainstream*, ketika ia tidak hanya berkesesuaian, tetapi juga dapat mempercepat mewujudkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik. Penguasaan terhadap alam, pertama kali dan terutama oleh dunia Barat, merupakan kenyataan istimewa yang hanya dimiliki peradaban modern. Dan ini yang membedakan dengan peradaban-peradaban sebelumnya.

Etika, lebih tepatnya meminjam istilah **Jurgen Habermas** dengan "*rasionalitas-instrumental*", yang berorientasi "penguasaan" ini memungkinkan manusia dapat hidup di air walau tanpa insang, bisa terbang ke angkasa walau pun tanpa sayap, dan bisa mencipta perkakas-perkakas mutakhir.⁵⁶

Namun demikian, dengan rasionalitas-instrumental penguasaan ini, manusia terpasung dalam krisis lingkungan yang dapat melumatkan dan menghancurkan alam semesta. Karena itu sikap "penguasaan" terhadap alam ini merupakan sikap kezaliman yang, perlu mendapat petunjuk kembali dari cahaya terang teologis. Wacana teologi sebagaimana dinyatakan Marx Weber pada dasarnya bertitik tolak pada keinginan untuk mewujudkan kepentingan rasional akan kesetaraan material dan ideal pada lingkungan.⁵⁷

b. Bersifat Teleologis

Dalam pandangan dunia ketuhanan, alam ini bersifat teleologis, memiliki keterarahan, bertujuan untuk melayani kehendak Ilahi. Alam ini dicipta bukanlah dengan sia-sia dari hasil suatu kebetulan. Tetapi ia dibuat dengan sebuah perencanaan yang sempurna. Alam, lingkungan manusia, ini memang merupakan sebuah "kosmos", suatu ciptaan yang teratur, bukan *chaos*.

Sebagai suatu sistem teleologi, alam menyuguhkan kepada kita suatu pagelaran yang agung. Ukuran dan keluasan makrokosmos, perincian yang pelik dari mikrokosmos, serta sifat mekanisme keseimbangan yang sempurna dan tak terbatas kerumitannya, sangatlah memukau dan mencengangkan. Alam sebagai ciptaan Yang Maha Kuasa benar-benar indah dan mulia, persis karena teleologinya.

Dalam teologi Islam, alam ini tidak hanya sebagai ciptaan tetapi juga sebagai anugerah. Sebagai ciptaan, ia bersifat teleologis, sempurna dan teratur. Sebagai anugerah, ia merupakan kebaikan yang disediakan untuk manusia. Tujuannya adalah memungkinkan manusia melakukan kebaikan dan mencapai kebahagiaan.

Pertama-tama alam bukanlah milik manusia, tetapi milik Tuhan. Layaknya seo-

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ **Fransisco Budi Hardiman**, 1993. *Menuju Masyarakat Komunikatif; Ilmu, Masyarakat Politik & Postmodernisme Menurut Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius. h. 86.

rang penyewa tanah, manusia harus turut menjaga keseimbangan alam milik Tuhan (yaitu Tuhan)-nya. Alam ini diberikan Tuhan kepada manusia semata-mata sebagai sebuah amanat. Hak manusia untuk menguasai alam hanyalah dengan kebijaksanaan teomorfisnya, yaitu prinsip-prinsip moral yang telah diletakkan Tuhan. Tidak ada hak mutlak manusia terhadap alam yang memungkinkan manusia dapat dengan semena-mena merusak alam, atau mengeksploitasi sedemikian rupa hingga mengacaukan dan mengganggu keseimbangan ekologi.

Hak pemanfaatan alam adalah hak individual yang diberikan Tuhan kepada setiap individu. Hak tersebut tidak bisa diwakilkan kepada orang lain. Dan dengan demikian, Tuhan tidak memberikan hak kepada manusia untuk "memakan" jatah generasi yang akan datang.⁵⁸ Manusia dituntut untuk melakukan keadilan ekologis melalui pengendalian diri secara etis dengan moderasi.

Penggunaan etika moderasi akan memungkinkan penyelamatan atas kerusakan dan kehancuran alam; serta dapat membatasi keroyakan yang tak berprikemanusiaan terhadap sumber-sumber alam. Ada kaidah-kaidah yang baik, yang dapat diambil dari ajaran (teologi) Islam untuk mengoperasionalkan etika moderasi terhadap alam ini, yaitu merumuskan *ijma'* (kesepakatan umum), *istihsan* (kecenderungan kepada yang baik), dan *istishlah* (kesejahteraan umum).

KTT Bumi di Rio de Janeiro sudah mengarah pada *ijma'* akan kesadaran lingkungan. Upaya-upaya semacam ini mesti ditandaskan dalam konsep-konsep yang lebih konkret, dan disertai pengontrolan yang ketat. Sebab kepentingan lingkungan sekarang ini terletak pada kesungguhan seluruh negara untuk menerapkan etika lingkungan.

Dengan demikian, untuk menyelamatkan lingkungan dan alam ini kita perlu mengembangkan wacana etika dan teologi lingkungan, baik berkenaan dengan kegiatan pengembangan teknologi maupun pembangunan. **Sayyid Hossein Nasr**, cendekiawan Muslim asal Iran menyatakan, bahwa pengembangan teknologi harus dihentikan jika nyata-nyata akan menghancurkan lingkungan alam.⁵⁹

5. Reorientasi Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Teknologi pada Lingkungan

Di depan telah dipaparkan, bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang (pesat) khususnya setelah Perang Dunia II. Ditunjang oleh biaya riset dan pengembangan yang semakin besar, penemuan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi sejak Perang Dunia II jauh lebih cepat dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Suatu data mencatat bahwa hingga 1980-an, sebanyak 85% penemuan ilmu dan teknologi terjadi pada abad ke-20, dan 15% lainnya sebelum itu yang berarti jauh sejak manusia mengenal teknologi sederhana. Dari 85% temuan ilmu pengetahuan

⁵⁸ **Ismail Raji Al-Faruqi**, 1988. *Tauhid*. Bandung: Pustaka. h. 53.

⁵⁹ **Manzoor, Parvez**, 1991, *Lingkungan dan Nilai-nilai dalam Perspektif Islam. Ulumul Qur'an*: Vol. II. No. 9. h. 68.

dan teknologi abad ke-20, sebanyak 60% di antaranya terjadi setelah Perang Dunia II. Luar biasa! Di samping itu, setiap tahun terdapat antara 6-10 juta publikasi ilmiah tentang ilmu pengetahuan dan teknologi.⁶⁰

Begitu cepatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kalau dahulu diperlukan waktu puluhan tahun untuk lahirnya penemuan baru, sekarang hanya beberapa tahun. Misalnya: diperlukan waktu 112 tahun sebelum penemuan di bidang fotografi dapat diaplikasikan. Tetapi telepon memerlukan waktu 56 tahun dari riset sampai aplikasi, radio 35 tahun, dan televisi 15 tahun. Lebih cepat lagi, teknologi transistor hanya memerlukan waktu lima tahun, teknologi IC (*integrated circuit*) atau disebut juga *chips* komputer hanya membutuhkan waktu tiga tahun, bahkan teknologi laser hanya memakan waktu satu tahun sejak ditemukan sampai diaplikasikan.

Dengan perkembangan itu, alam pun dapat. dijinakkan dan bahkan ditaklukkan sampai bertekuk lutut pada manusia. Peristiwa-peristiwa alam bukan hanya diramalkan secara lebih cermat, melainkan juga, dikontrol dan dimanipulasi melalui rekayasa ilmu pengetahuan dan teknologi. Sumber daya alam dieksploitasi, industri dibangun untuk mengolah sumber daya alam. Taraf hidup manusia pun semakin meningkat, meskipun belum merata.

Tetapi bersamaan dengan itu, timbul akibat-akibat yang tidak menguntungkan dari cara manusia memperlakukan alam dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi. Orang bicara tentang polusi lingkungan (air, udara, tanah, juga sosial) yang meluas, erosi yang menjadi-jadi, sumber daya alam yang makin menipis, perilaku cuaca di bumi yang anomali, dan lapisan ozon yang berlubang, mengakibatkan timbulnya berbagai jenis penyakit kulit.

Ilmu pengetahuan dan teknologi memang tidak bisa disalahkan atas keadaan ini. Sebab ia sekadar alat. Tetapi justru karena alat itu, ilmu pengetahuan dan teknologi bisa ibarat pedang bermata dua. Salah dalam memperlakukannya (akibat keputusan dan cara berpikir yang keliru) bisa menimbulkan dampak-dampak negatif, khususnya terhadap lingkungan. Hal ini terbukti pada terganggunya ekosistem, seperti di lukiskan di atas.

Menyaksikan keadaan tersebut, secara perlahan tetapi pasti, timbul kesadaran baru dalam berilmu pengetahuan dan teknologi. Fungsi, tujuan, dan falsafah ilmu pengetahuan dan teknologi ditinjau kembali. Di antara perubahan cara pandang itu ialah, ilmu pengetahuan dan teknologi tidak lagi dianggap sebagai cara untuk menaklukkan alam (yang mengandung sikap bermusuhan terhadap alam) melainkan hidup selaras dengan alam. Sebab hanya daya dukung alam, ilmu pengetahuan dan teknologi (dan pembangunan umumnya) bisa tetap berlanjut.⁶¹

Tampaknya perubahan pandangan di atas sederhana saja. Tetapi di balik ungkap-

⁶⁰ Dedi Supriyady, t.th., "Pengembangan Iptek Berwawasan Lingkungan", Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Buku I: Materi Pokok Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Depdikbud, h. 57.

⁶¹ *Ibid.*, h. 58.

an itu (dari “menaklukkan alam” ke “berkembang selaras dengan alam”) tersimpul suatu perubahan yang radikal dalam cara berpikir para aktor ilmu pengetahuan dan teknologi. Ini lebih tepat disebut sebagai perubahan paradigma atau falsafah berpikir dalam memandang ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan ini mencerminkan sikap baru ilmuwan kontemporer, yang mendasari ikhtiar-ikhtiar keilmuan mereka. “Penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan” tampil sebagai paradigma baru (para ilmuwan) dalam ber ilmu pengetahuan dan teknologi.

Ada sementara orang mengatakan, paradigma baru ini sesungguhnya mewujudkan paduan antara *kearifan dunia Timur* (yang menekankan keselarasan hidup dengan alam) dengan *rasionalitas dunia Barat* (yang merupakan asal teknologi modern mulai menemukan bentuknya). Perpaduan ini secara bagus dilukiskan oleh seorang pakar ITB, **Saswinadi Sasmojo**,

Kini dunia ilmu pengetahuan dapat dikatakan sedang melakukan dialog baru dengan alam. Kearifan dalam budaya yang menghasilkan teknologi yang mengikuti jalur gerak yang selaras dengan dinamika keseimbangan alam, sintesa dengan metode-metode ilmu pengetahuan dan teknologi budaya Barat yang tegar.⁶²

Bagi ilmuwan Indonesia, upaya menjalin keakraban dengan alam sebenarnya merupakan langkah kembali ke falsafah yang telah berurat berakar dalam masyarakat Indonesia. Dengan kesadaran ini, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di Indonesia akan lebih menemukan konteksnya di bumi Indonesia. Bahkan, dalam antisipasi **Saswinadi Sasmojo**, dengan bermodalkan kearifan hidup dengan alam, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di Indonesia (dalam beberapa hal) bisa bergerak di garis depan. Jadi ilmu pengetahuan dan teknologi yang selaras dengan alam tidaklah bertentangan dengan dinamika perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; ia bukan langkah mundur, melainkan langkah maju.⁶³

Saswinadi Sasmojo dengan bagus melukiskannya sebagai berikut:

Karena kearifan tersebut telah mengakar dalam budaya bangsa Indonesia, maka bila masyarakat ilmuwan Indonesia makin mampu menggunakan pendekatan dan metode ilmu pengetahuan dan teknologi modern dalam berkarya, dan bersamaan dengan itu tetap menghayati kearifan berteknologi yang ada dalam budaya bangsa, maka gerak perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di Indonesia akan senada dan searah dengan yang terjadi di dunia. Bukan tak mungkin, dalam pola perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut masyarakat ilmuwan Indonesia akan bergerak menelusuri alur yang berdekatan dengan proses-proses yang selaras dengan dinamika keseimbangan alam.⁶⁴

Memang haruslah diakui, bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi secara terminologi tidak berubah definisinya. Yang berubah adalah falsafah yang mendasarinya, yang tercermin dalam pandangan para ilmuwan terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi. Ilmu pengetahuan adalah upaya atau proses untuk memahami, menjelas-

⁶² *Ibid.*, h. 59.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, h. 60.

kan, dan meramalkan fenomena-fenomena alam semesta, khususnya alam fisik. Dari ikhtiar-ikhtiarnya itu, dihasilkan prinsip-prinsip, generalisasi-generalisasi, hukum-hukum, dan dalil-dalil.

Aplikasi prinsip-prinsip ini untuk tujuan pemecahan masalah disebut teknologi. Proses aplikasi ini dimaksudkan untuk produksi atau pemberian nilai tambah. Karena itu, dalam arti sempit, teknologi adalah proses produksi atau proses nilai tambah. Dalam perkembangan kemudian (khususnya setelah ditemukan komputer), teknologi tidak selalu berekor di belakang ilmu pengetahuan. Teknologi juga secara terus-menerus membuka horizon-horizon baru bagi penelitian ilmu pengetahuan. Dewasa ini ilmu pengetahuan dan teknologi ibarat dua sejoli yang tak dapat dipisahkan meskipun tetap dapat didentifikasi perbedaannya.

Perubahan falsafah berpikir, atau meminjam **Thomas Kuhn**,⁶⁵ perubahan paradigma ilmu pengetahuan dan teknologi dalam kaitannya dengan lingkungan, dirangsang oleh kenyataan, bahwa di samping memberikan manfaat besar bagi manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi mempunyai implikasi-implikasi serius yang dapat merusak keseimbangan alam. Upaya menciptakan keseimbangan ini tidak lagi bisa diserahkan kepada kehendak alam sendiri (yang telah dapat “ditaklukkan”), melainkan perlu intervensi manusia melalui ilmu pengetahuan dan teknologi pula.

Kaitan timbal balik antara ilmu pengetahuan dan teknologi dengan lingkungan amatlah jelas. Ilmu pengetahuan dan teknologi tidak lahir dari kevakuman, melainkan senantiasa berhadapan dengan alam, dan merupakan proses aksi-reaksi (interaksi) dengan alam. Ia lahir dari berpikir manusia dalam menghadapi alam. Oleh karena itu, apa yang berlangsung dalam proses ilmu pengetahuan dan teknologi adalah juga menyangkut bagaimana alam akan diperlakukan. Dalam konteks inilah, ilmu pengetahuan, teknologi, dan masyarakat (*science, technology, and society*) seyogianya diartikan. Bahkan secara lebih lagi menjadi ilmu pengetahuan, teknologi, masyarakat, dan lingkungan (*science, technology, social, and environment* atau STSE). STSE adalah rumusan lain dari ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan.

Berkaitan dengan konsepsi tersebut, posisi strategis ilmu pengetahuan dan teknologi dalam irama pembangunan (ekonomi) tidak lagi diragukan. Proses nilai tambah tidak akan terjadi tanpa modal ilmu pengetahuan dan teknologi yang memadai. Tetapi upaya ini tidak bisa serampangan. Dalam perspektif ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan berwawasan lingkungan dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), posisi ilmu pengetahuan dan teknologi cukup unik. Sebagai alat utama untuk proses nilai tambah, ilmu pengetahuan dan teknologi ditantang untuk berperan ganda, yakni meningkatkan proses nilai tambah dengan memanfaatkan sumber-sumber daya alam, di satu pihak, dan menjaga agar daya dukung alam tetap memungkinkan keberlangsungan pembangunan. Muncul konsep “pembangunan berkelanjutan” (*sustainable development*)

⁶⁵ *Ibid.*

yang memadukan antara perlunya membangun untuk meningkatkan taraf hidup dan keharusan untuk menjaga kelestarian lingkungan (alam) demi berlanjutnya pembangunan itu sendiri di masa depan:

Konsep pembangunan berkelanjutan memiliki wawasan futuristik; masa depan pembangunan hanya akan tetap berlanjut jika memang alam (lingkungan) tetap mendukung. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, menjadi tidak relevan anggapan yang menyatakan bahwa *“alam ini merupakan warisan nenek moyang kita”*, melainkan yang tepat ialah *“alam ini adalah amanat anak cucu kita”* yang akan lahir kemudian. Pembangunan jadinya merupakan persoalan *“apa yang dapat kita buat untuk anak cucu kita”*, atau dunia macam apa yang akan kita tinggalkan untuk anak cucu kita” (*what kind of world are we leaving for our children.*), jika meminjam tema seminar UNESCO tahun 1978.

Pembangunan berkelanjutan di mana ilmu pengetahuan dan teknologi memegang peranan menentukan, juga tidak mentoleransi pandangan mutlak-mutlakan terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi. Paham anti-sains (teknologi) yang mengajak sepenuhnya kembali ke alam, seperti sebagian tercermin pada pendukung *ultra green peace*, akan menghambat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, meskipun kelestarian alam dapat dipertahankan. Di pihak lain, sikap membabi buta dalam berilmu pengetahuan dan teknologi tanpa mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi ekologisnya, dalam waktu singkat bisa meningkatkan taraf hidup manusia tetapi lingkungan bisa menjadi korban. Ini misalnya, tampak pada makin mencitnya hutan dan meluasnya erosi dan banjir, limbah-limbah industri kimia yang menimbulkan polusi lingkungan, dan sebagainya.⁶⁶

Pertanyaan menantang ialah bagaimanakah caranya pembangunan dilakukan agar kesejahteraan hidup masyarakat meningkat sementara lingkungan tetap mendukung untuk berlanjutnya pembangunan? Pertanyaan ini tidak pelak lagi menghadapkan ilmu pengetahuan dan teknologi pada cara berpikir baru dengan proses pengambilan keputusan yang baru pula. Sekali lagi, ilmu pengetahuan dan teknologi tidaklah salah. Ia sekadar alat, tetapi tidak sembarang alat. Ia ibarat pedang bermata dua. Salah dalam membuat keputusan, dampak aplikasi ilmu pengetahuan dan teknologi bisa memakan tuannya sendiri, yaitu manusia. Syukurlah, kesadaran baru ini secara perlahan-lahan makin meluas di kalangan ilmuwan dan para pengambil keputusan pembangunan.

CP. Snow, seorang pengarang satiris, pernah menyatakan: *“We are becoming two societies: humanists and technologists”*. Mungkin ia terlalu mengada-ada de-

⁶⁶ Perkembangan Sainstek telah menimbulkan permasalahan baru, khususnya di bidang kehutanan. Setiap tahunnya, sekitar 17 juta hektar hutan, suatu areal seluas Australia berkurang di muka bumi ini. Hutan dibuka menjadi lahan pertanian dan kegiatan lainnya. Hilangnya lapisan tanah yang subur mencapai 24 miliar ton per tahun, sedangkan degradasi padang penggembalaan meluas di seluruh negara berkembang, Amerika Utara dan Australia. Kerusakan habitat dan pencemaran secara drastis telah mengurangi keanekaragaman hayati dan banjir. **Harry Harsono Amir**, tth., “Masalah Lingkungan Hidup secara Global dan Nasional”, dalam **Departemen Pendidikan dan Kebudayaan**, *Buku II: Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Depdikbud, h. 13-14.

ngan mendramatisasikan keadaan, seakan-akan kedua masyarakat itu masing-masing membentuk kutub yang berdiri sendiri. Tetapi paling tidak, itulah salah satu sumber keresahan yang hidup di tengah masyarakat kontemporer.⁶⁷

Penyebabnya ialah kesenjangan antara irama perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan kemampuan masyarakat untuk mengapresiasinya. Diambil titik ekstremnya, masyarakat terbagi atas mereka yang “melek ilmu pengetahuan dan teknologi” dengan yang “buta ilmu pengetahuan dan teknologi”, meskipun dalam kenyataannya jarak antara keduanya bersifat kontinum. Keadaan ini bukan hanya terjadi di negara-negara maju, melainkan juga di negara-negara yang sedang berkembang.

Sulit untuk mengharapkan masyarakat yang buta ilmu pengetahuan dan teknologi akan mampu merespons dan mengapresiasi secara adekuat irama perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Karena ketidakmampuan itu, terjadilah apa yang oleh futurolog **Alvin Toffler**⁶⁸ disebut sebagai gelombang kejutan dengan segala implikasi sosial dan psikologisnya. Dalam proses adaptasi dengan perkembangan, psikis manusia mengalami transformasi dan stuktur sosial ikut tercabik-cabik.

Kecenderungan lain ialah, meskipun pada dasarnya ilmu pengetahuan dan teknologi bebas, nilai, dalam aplikasinya di tengah masyarakat la tidak lagi bebas nilai. Secepat aplikasi ilmu pengetahuan dan teknologi itu melibatkan manusia, maka Ia akan berhadapan dengan nilai-nilai etika dan moral. Inovasi di bidang biomedik rnelalui fertilisasi *in vitro*, rekayasa genetika, serta penggunaan nuklir untuk tujuan-tujuan militer adalah beberapa contoh.

Di sana pertanyaan yang terlibat bukan lagi hanya menyangkut ilmu pengetahuan dan teknologi murni (*what can?*), melainkan juga pertanyaan etik-moral (*what should?*), jika meminjam klasifikasi Immanuel Kant. Tetapi ilmuwan tidak salah, ilmu pengetahuan dan teknologi tidak keliru. Keputusan yang dibuat manusia (*the men behind*) itulah yang menjadi masalah. Oleh karena itu, masalahnya kembali kepada faktor manusia sebagai pembuat keputusan, sebagai subjek dan aktor ilmu pengetahuan dan teknologi.

Berdasarkan kenyataan tersebut pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi perlu ditata ulang dalam rangka mencari titik kesalahan untuk selanjutnya dicarikan solusi. Sehingga kesalahan-kesalahan dapat diminimalisasi dan kemaslahatan umat manusia dapat terwujud.

Memang apa yang selama ini menjadi diskursus, bahwa perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi ibarat dua mata pisau bukanlah sebuah *opini* semata. Di satu sisi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi melahirkan dampak perubahan ke arah sumbu positif berupa kemudahan-kemudahan dan penguasaan terhadap alam lingkungan; sementara di sisi lain pada sumbu negatif telah menimbulkan permasalahan lingkungan serius yang memerlukan teknik pengelolaan tersendiri.

⁶⁷ Dedi Setiady, *Op. cit.*, h. 62.

⁶⁸ *Ibid.*, h. 63.

Pengelolaan lingkungan hidup (yang selanjutnya disebut manajemen lingkungan), merupakan upaya terpadu dalam pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan dan pengembangan lingkungan hidup.⁶⁹ Yang berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUP-LH 1997) dinyatakan, bahwa pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.

Tujuan dari pengelolaan lingkungan hidup tertera dalam Pasal 4 UUP-LH 1997, yang menyebutkan, bahwa Pengelolaan Lingkungan hidup bertujuan:

- (1) Tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia seutuhnya.
- (2) Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.
- (3) Terwujudnya manusia Indonesia sebagai pembina lingkungan hidup.
- (4) Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang.
- (5) Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Menurut **Koesnadi Hardjosoemantri**, konsep pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan sebagaimana tersirat dalam tujuan keempat merupakan kata kunci (*keywords*) dalam rangka melaksanakan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini maupun di masa mendatang.⁷⁰

Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan yang tecermin dalam pembangunan berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan berencana menggunakan dan mengelola sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup. Penggunaan dan pengelolaan sumber daya untuk menopang pembangunan berkesinambungan (*sustainable development*).

Berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 13 Tahun 1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima (Repelita V) 1989/1990-1993/1994, pada Bab VIII disebutkan bahwa pembangunan yang berkelanjutan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

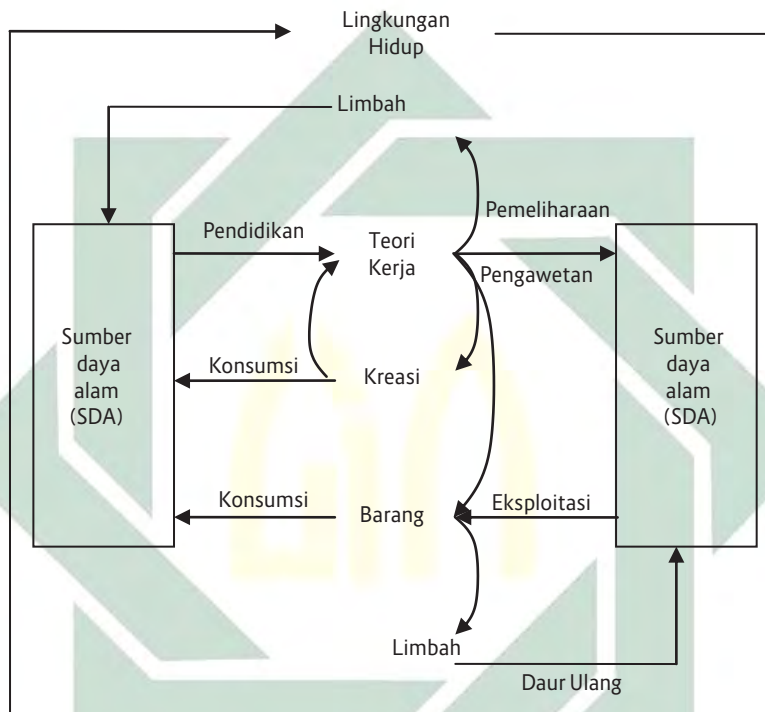
- (1) Memberi kemungkinan kepada kelangsungan hidup dengan jalan melestarikan fungsi dan kemampuan ekosistem yang mendukung, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- (2) Memanfaatkan sumber alam sebanyak alam atau teknologi pengelolaan mampu menghasilkan secara lestari.
- (3) Memberi kesempatan kepada sektor dan kegiatan lainnya untuk berkembang bersama-sama baik di daerah dan kurun waktu yang berbeda secara sambung

⁶⁹ **Adi Soesanto et. al**, 1987, *Pembangunan Perumahan* (penyunting), Jakarta: Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat bekerja sama dengan Yayasan Karya Panca Bahakti, h. 20.

⁷⁰ **Koesnardi Hardjosoemantri**, 1990, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, h. 127.

menyambung.

- (4) Meningkatkan dan melestarikan kemampuan dan fungsi ekosistem untuk memasok sumber alam dan melindungi serta mendukung perikehidupan secara terus-menerus.
- (5) Menggunakan fungsi dan kemampuan ekosistem untuk mendukung perikehidupan, baik masa kini maupun masa yang akan datang.



GAMBAR 19.1. MODEL PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Sumber: Soerianegara dalam Soerjani, dkk., 1987: 258.

Menurut **Emil Salim**, bahwa untuk mencapai keserasian penduduk dengan lingkungan pembangunan yang berkelanjutan diperlukan beberapa hal.

Pertama, keserasian kuantitatif. Dalam hubungan dengan lingkungan alam perlu diikhtikarkan pertumbuhan jumlah dan persebaran pendudukan yang memperhatikan daya dukung alam. Besaran ini harus pula serasi dengan daya tampung lingkungan binaan. Peningkatan keserasian dari segi kependudukan dilakukan dengan pengendalian pertumbuhan penduduk dan realokasi atau perbaikan persebarannya. Dari segi lingkungan diusahakan keserasian dengan meningkatkan daya dukung dan daya tampung lingkungan melalui teknologi.

Kedua, keserasian kualitatif. Keserasian kualitatif mencakup keserasian antara manusia dengan kualitas lingkungan. Kualitas manusia menentukan cara manusia

mengelola, memanfaatkan dan memperbaiki lingkungan. Kualitas manusia yang tinggi mampu menghasilkan teknologi yang mengatasi kendala lingkungan yang bersifat kualitatif dan kuantitatif. Sebaliknya, kualitas lingkungan juga memengaruhi kualitas manusia.

Ketiga, keserasian wawasan. Keserasian wawasan mencakup sikap dan wawasan manusia yang serasi dengan lingkungan, yang memengaruhi kesadaran dan perilaku lingkungan manusia perseorangan dan masyarakat. Keserasian ini berkaitan erat dengan nilai-nilai yang tumbuh dari lingkungan sosial dan pendidikan.⁷¹

Tanpa adanya keserasian ketiga faktor tersebut pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas penduduk akan sulit dicapai sesuai dengan apa yang diharapkan. Sehingga setiap peraturan yang berkaitan dengan pengembangan sains dan teknologi hendaknya mencakup semua unsur tersebut agar dapat diintegrasikan.

Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi pada dasarnya merupakan upaya untuk meningkatkan mutu lingkungan kehidupan, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, memperluas lapangan kerja serta menggerakkan kegiatan ekonomi dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan. Oleh karena itu, pengembangan sains dan teknologi perlu memperhatikan sosial budaya masyarakat, lajunya pertumbuhan penduduk dan penyebarannya, pusat-pusat produksi dan tata guna lingkungan dalam rangka membina kehidupan masyarakat yang maju serta mendorong perilaku kehidupan yang sehat dan tertib.

Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tidak terlepas dari pengelolaan dan pengubahan sumber daya lingkungan yang berupa sumber daya alami, seperti halnya penggunaan tanah, air, hutan, dan pertambangan.

Dalam penetapan lokasi untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, seperti pembangunan pabrik-pabrik dan sebagainya, sejauh mungkin harus dihindarkan pengurangan areal tanah pertanian yang subur, sumber air bagi kehidupan, pengrusakan hutan, eksploitasi bahan tambang yang berlebihan, dan diperhatikan pula persyaratan untuk mencegah terjadinya pencemaran bagi daerah lingkungan yang bersangkutan.

Berdasarkan konsep geososial sistem, manusia dalam memenuhi kebutuhannya memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungannya berfungsi sebagai subjek, sedangkan sumber daya alam sebagai objek. Manusia mempunyai kemampuan untuk merencanakan dan mengatur pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungannya demi kepentingan manusia. Dalam hal perencanaan dan pengaturan sumber daya alam dan lingkungan manusia dipengaruhi oleh banyak faktor, di antaranya: pribadinya (individu), kelompok dari masyarakatnya dan faktor ekonomis, politis, tidak lupa faktor-faktor kebiasaan, adat istiadat, kepercayaan dan agama.⁷²

⁷¹ Emil Salim, 1989, "Pengembangan Keserasian Kependudukan dan Lingkungan Hidup", *Makalah*, Kursus Dasar-dasar AMDAL PPKL-LEMLIT UNAIR dengan Kerja Sama Kantor enteri KLH, Surabaya 1989, h. 7-8.

⁷² Kaslan A. Thohir, 1985, *Butir-butir Tata Lingkungan sebagai Masukan untuk Arsitektur Lanskap*

Dari konsep geososial sistem di atas, pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan, manusia juga harus mempertahankan biofisik dari lingkungannya. Lingkungan hidup tidak saja menyangkut biofisik, tetapi juga hubungan sosial budaya manusia.

Sejalan dengan asas-asas pengelolaan lingkungan yang bertujuan:

- a. Menjamin kesehatan dan kesejahteraan manusia, baik yang bersifat rohaniah maupun jasmaniah.
- b. Melindungi alam (lingkungan), seperti tanah, air, udara, flora dan fauna dari gangguan alam dan manusia.
- c. Menghilangkan, menghapus atau memberantas bahaya, kerusakan, kerugian, pencemaran dan beban-beban lain yang disebabkan oleh perilaku manusia.
- d. Memperbaiki mutu atau kualitas lingkungan, maka pengembangan sains dan teknologi harus berwawasan lingkungan. Artinya, keberpihakan pada lingkungan menjadi prioritas utama.

Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan berencana menggunakan dan mengelola sumber daya alam secara bijaksana dan berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup.

Menurut **Emil Salim**, terdapat lima pokok ikhtiar yang perlu dikembangkan dengan sungguh-sungguh untuk melaksanakan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan, yaitu:

- a. Menumbuhkan sikap kerja sama berdasarkan kesadaran-kesadaran saling membutuhkan antara satu dengan yang lain. Hakikat lingkungan hidup memuat hubungan saling kait mengkait dan hubungan saling membutuhkan antara sector satu dengan sector lain, daerah satu dengan daerah lain, bahkan antara generasi sekarang dengan generasi mendatang.
- b. Kemampuan menyerasikan kebutuhan dengan kemampuan sumber alam dalam menghasilkan barang dan jasa. Kebutuhan manusia yang terus-menerus meningkat perlu dikendalikan untuk disesuaikan dengan pola penggunaan sumber daya alam secara bijaksana.
- c. Mengembangkan sumber daya manusia agar mampu menanggapi tantangan pengembangan sains dan teknologi tanpa merusak lingkungan.
- d. Mengembangkan kesadaran lingkungan di kalangan masyarakat sehingga tumbuh menjadi kesadaran berbuat.
- e. Menumbuhkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang dapat mendayagunakan dirinya untuk menggalakkan partisipasi masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.⁷³

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, nyataah pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan tidak saja menitikberatkan pada aspek

dan *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Bina Aksara, h. 276-279.

⁷³ **Emil Salim**, 1990, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: LPSES, h. 169-173.

ilmu pengetahuan dan teknologi itu sendiri, melainkan juga meliputi aspek-aspek penataan lingkungan yang baik dan sehat yang kesemuanya itu akan menunjang kemashlahatan kehidupan manusia.

Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan selain bertujuan untuk melestarikan kemampuan lingkungan juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas penduduk.

Menurut **Hermien Hadiati Koeswadji**, dalam garis besar besarnya langkah-langkah yang menyangkut kualitas kependudukan itu bertujuan untuk meningkatkan: produktivitas kependudukan, martabat kependudukan, kemandirian, daya tahan dan solidaritas sosial, melembaganya etika lingkungan, keserasian sikap kependudukan dan lingkungan hidup.⁷⁴

Ukuran kualitas kependudukan dapat terdiri dari yang bersifat fisik dan non-fisik. Kriteria fisik dapat berupa kualitas fisik manusia dan serta produktivitasnya.⁷⁵ Adapun kualitas nonfisik dapat berupa kualitas kepribadian, kualitas hubungan bermasyarakat dan kualitas penunjang produktivitas.⁷⁶

Guna meningkatkan kualitas fisik dan nonfisik tersebut, salah-satu di antaranya dapat ditempuh melalui pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan dengan cara menyediakan sarana dan prasarana (fasilitas) yang dibutuhkan. Dengan demikian, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan harus memuat kewajiban yaitu memperhatikan dan mengikuti persyaratan teknis, ekologis serta administratif, yang tujuannya mewujudkan ketertiban dan keamanan serta keserasiannya dengan lingkungan.

Aspek pengaturan lain yang harus ada dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan, perlu adanya pengaturan yang jelas tentang penyebaran penduduk.

Masalah penyebaran penduduk ini menjadi relevan bila dikaitkan dengan daya dukung lahan. Sebab ketimpangan persebaran penduduk di daerah mengakibatkan persebaran penduduk di daerah padat sumber daya alam menderita tekanan eksploitasi berlebihan, sedang daerah yang jarang penduduk sumber daya alam tidak dikelola secara efektif. Oleh karena itu, kebijaksanaan persebaran penduduk tertuju pada pertimbangan penduduk terhadap sumber daya alam yang lebih serasi supaya memungkinkan pendayagunaan secara optimal.⁷⁷

Tanpa adanya pengaturan yang jelas, maka tujuan pada pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berwawasan lingkungan tidak akan terwujud, karena penggunaan sumber daya alam yang melampaui batas optimum (*over uses*) yang disebabkan oleh jumlah penduduk yang padat karena persebarannya tidak merata, akan

⁷⁴ **Hermien Hadiati Koeswadji**, 1988, "Hukum, Dinamika Kependudukan dan Lingkungan Hidup", *Makalah*, Kursus Dasar-dasar AMDAL, PPKL LEMLIT UNAIR Kerja Sama SET MEN KLH, Surabaya, h. 18

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ **Alwi Dahlan**, 1985, "Keserasian antara Kependudukan dan Lingkungan Hidup", *Makalah*, Kursus Dasar-Dasar AMDAL, PPKL LEMLIT UNAIR Kerja Sama SET MEN KLH, Surabaya, h. 6.

⁷⁷ **Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup**, 1984, "Masalah Penduduk dan Kebijakan dalam REPELITA IV", *Makalah*, tanpa keterangan.

menimbulkan pencemaran yang akhirnya akan menurunkan kualitas kependudukan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh **Emil Salim**:

Keserasian kualitas kependudukan dengan kualitas lingkungan di berbagai daerah menunjukkan besar peranannya dalam keberlanjutan pembangunan. Kualitas penduduk yang rendah akan lebih mempercepat rusaknya kualitas lingkungan. Dan rusaknya kualitas lingkungan berpengaruh buruk kepada pengembangan kualitas manusia.⁷⁸

Berdasarkan pendapat makna “kualitas penduduk yang rendah”, tidak semata terletak pada tingkat kualitas intelektual (kecerdasan secara IQ) semata tetapi juga termasuk tingkat kualitas sikap perilaku dan spiritual penduduk itu sendiri (ESQ). Karena hanya dengan demikian pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan utama dari ilmu pengetahuan dan teknologi itu sendiri, yaitu untuk kesejahteraan umat manusia.

C. KEBUDAYAAN NASIONAL

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang besar dan majemuk, terdiri dari berbagai suku, bahasa, budaya, agama, dan adat istiadat. Kemajemukan itu merupakan kekayaan dan kekuatan, sekaligus menjadi tantangan bagi bangsa Indonesia. Tantangan itu sangat terasa, terutama ketika bangsa Indonesia membutuhkan kebersamaan dan persatuan dalam menghadapi dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri.

Sejak awal kemerdekaan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, kebinekaan merupakan kekayaan negara Indonesia yang harus diakui, diterima, dan dihormati. Kemajemukan sebagai anugerah juga harus dipertahankan, dipelihara, dan dikembangkan yang kemudian diwujudkan dalam semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Keberagaman tersebut telah diakomodasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 32 UUDNRI 1945 berbunyi:

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Rumusan naskah asli **Pasal 32** berbunyi, “*Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia*”.

Perubahan itu dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menempatkan kebudayaan nasional pada derajat yang tinggi atas dasar pemahaman bahwa kebudayaan nasional, yang menjamin unsur-unsur kebudayaan daerah, merupakan identitas bangsa dan negara yang harus dilestarikan, dikembangkan, dan diteguhkan di tengah peru-

⁷⁸ Emil Salaim, 1990, *Op. cit.*, h. 9.

bahan global yang pesat dan dapat mengancam identitas bangsa dan negara Indonesia. Sekaligus menyadari bahwa budaya Indonesia bukan budaya tertutup di tengah perubahan dunia.

Dengan demikian, diharapkan pada masa yang akan datang, bangsa dan negara Indonesia tetap mempunyai identitas yang sesuai dengan dasar negara dan nilai-nilai serta pandangan hidup bangsa Indonesia walaupun terjadi perubahan global.

Ketentuan itu juga dilandasi oleh pemikiran bahwa persatuan dan kebangsaan Indonesia itu akan lebih kukuh jika diperkuat oleh pendekatan kebudayaan selain pendekatan politik dan hukum.

1. Kebudayaan Bangsa Indonesia

Pertanyaan penting dalam mengawali diskusi pada subbab ini: **Apakah sebenarnya yang tercakup dalam konsep kebudayaan itu?** Banyak orang yang mengartikan konsep kebudayaan dalam arti yang terbatas, ialah pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang memenuhi hasratnya akan keindahan. Dalam konteks ini kebudayaan diidentikkan dengan kesenian, yang tentunya makna ini terlalu sempit.

Dari sudut epistemologi, kata kebudayaan dari kata asal budaya yang berasal dari bahasa Sanskerta *buddhayah*, yakni bentuk jamak dari kata *buddhi* yang berarti budi atau akal.⁷⁹ **Koentjaraningrat**, memahami kata kebudayaan sebagai hal-hal yang terpaut dengan budi dan akal.⁸⁰ **M. Munandar Soelaeman** mengatakan, bahwa kata budaya berasal dari kata majemuk *budidaya*, yang berarti *daya dari budi* berupa cipta, rasa, dan karsa, sedangkan kata kebudayaan berarti hasil dari cipta, rasa, dan karsa itu.⁸¹

Istilah budaya sendiri dalam bahasa Inggris disebut *culture* berasal dari kata dalam bahasa Latin *colere*, yang berarti “mengolah atau mengerjakan”, terutama mengolah tanah atau bertani. Dari arti ini berkembang arti, *culture*, sebagai segala daya dan usaha manusia untuk mengubah alam.⁸²

Selanjutnya beberapa ahli ilmu sosial lainnya, secara umum mengartikan konsep kebudayaan dalam arti yang lebih luas bahkan amat luas, yaitu sebagai keseluruhan atau totalitas dari pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang tidak berakar kepada nalurinya, dan yang karena itu hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah proses belajar.

Kebudayaan sebagai konsep, dipandang sebagai keseluruhan ide/gagasan dan karya manusia, yang harus dibiasakannya dengan belajar, beserta keseluruhan pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial yang digunakan untuk memahami dan menginterpretasikan lingkungan dan pengalamannya serta menjadi landasan bagi

⁷⁹ **M. Laica Marzuki**, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta; Setjen dan Kepaniteraan MKRI, h. 4

⁸⁰ **Koentjaraningrat**, 1985, “Persepsi tentang Kebudayaan Nasional” dalam **Alfian** (ed), *Persepsi Masyarakat tentang Kebudayaan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 9.

⁸¹ **M. Munandar Soelaeman**, 1990, *Ilmu Budaya Dasar Suatu Pengantar*, Bandung: Eresco, h. 12.

⁸² **Titik Triwulan Tutik** dan **Trianto**, 2008b, *Dimensi Transendental dan TransfOrmasi Sosial Budaya*, Jakarta Lintas Pustaka Publisher, h. 26.

mewujudkan tingkah lakunya. Kebudayaan dalam hal ini, dapat dilihat sebagai mekanisme kontrol bagi kelakuan (perilaku)⁸³ dan tindakan-tindakan sosial manusia atau sebagai pola-pola bagi kelakuan manusia.⁸⁴

Menurut **Koentjaraningrat**, konsep tersebut amat luas karena meliputi hampir seluruh aktivitas manusia dalam kehidupannya. Selanjutnya menurut **Koentjaraningrat**, dalam rangka membatasinya perlu dipecah ke dalam unsur-unsurnya yang disebut sebagai unsur-unsur kebudayaan yang universal yang sekaligus merupakan isi dari seluruh kebudayaan yang ada di dunia, yaitu:

- a. Sistem religi dan upacara keagamaan.
- b. Sistem dan organisasi kemasyarakatan.
- c. Sistem pengetahuan.
- d. Bahasa.
- e. Kesenian.
- f. Sistem mata pencaharian hidup.
- g. Sistem teknologi dan peralatan.⁸⁵

Kesemua pandangan tentang makna kebudayaan dapat dirangkum melalui pandangan **Ki Hajar Dewantara** tentang kebudayaan yang diistilahkan dengan *mens-hen-cultuur*. Ki Hajar Dewantara memandang, bahwa kebudayaan berasal dari kata budaya, berarti buah dari budi manusia. Bagi Ki Hajar Dewantara makna kebudayaan atau kultur kemanusiaan adalah semua benda buatan manusia, baik benda batin maupun benda lahir yang timbul karena kemasakan budi manusia, yakni buah dari kecerdasan pikiran (*cipta*), kehalusan perasaannya (*rasa*), serta kekuatan kehendaknya (*karsa*). Sehingga hakikat pokok kebudayaan adalah *veredelen* budi manusia.⁸⁶

Sekarang apa saja yang merupakan kebudayaan bangsa Indonesia tersebut? Menurut **A. Mattulada**, bahwa fitrah manusia tidak sekadar berpikir, berkehendak dan berperasaan, tetapi juga memiliki fitrah guna percaya berdasarkan keyakinan tentang hidup dan tujuannya yang hakiki, yakni iman. Manusia memiliki kalbu yang dapat membawanya melampaui kemampuan ilmu, etika dan estetika, yang menjadi pangkalan kebudayaan umat manusia.⁸⁷

Bagi **A. Mattulada**, manusia masih mendambakan sesuatu yang lain, yang berada melampaui kenyataan-kenyataan empirikal. Ia itu berada dalam satu fenomena di luar jangkauan tradisi ilmu pengetahuan, sesuatu yang metafisik, namun berada dalam dimensi kehidupan manusia.⁸⁸

Di pihak lain **Titik Triwulan Tutik dan Trianto** menggarisbawahi, bahwa:

⁸³ Coertz dakan Wahyu, 1986, *Ilmu Sosial Dasar*, Surabaya: Usaha Nasional, h. 23.

⁸⁴ Keesing dan Kessing dalam *Ibid*.

⁸⁵ Koentjaraningrat, 2000, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 2.

⁸⁶ Ki Hajar Dewantara, 1957, "Masalah Kebudayaan", *Pidato Sambutan* dalam rangka penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan (HC), Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, h. 1-2.

⁸⁷ A. Mattulada dalam M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan ..., Op. cit.*, h. 5.

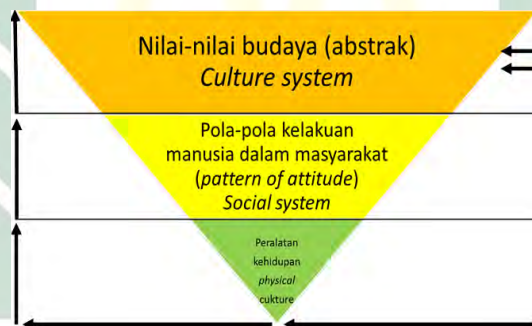
⁸⁸ *Ibid*.

Manusia pada hakikatnya berjalan dari satu tahap ke tahap lain—dan ketika ia mencapai suatu tahap tertentu, ia akan dihadapkan dengan ketidakpuasan dan kebingungan, sehingga ia meninggalkan tahap tahap tersebut menuju tahap yang lain. Inilah fenomena dan dilema eksistensial yang dihadapi oleh manusia, yang menjadikannya sebagai makhluk pengembara, pendesain dan perubah situasi dan kondisi sosial dan budayanya.⁸⁹

Akibat dari dilema dinamisme sejarah manusia tersebut, menurut **Muhammad**, manusia berprotensi senantiasa membutuhkan kehadiran *the sacred canopy* sebagai dimensi transendental yang mengalami pasang surut akibat perubahan sosial budaya, kemauan pola pikir dan keangkuhan epistemologi manusia sendiri.⁹⁰

Berdasarkan kenyataan tersebut menurut **Koentjaraningrat**, kebudayaan dapat mengimplementasikan diri dalam tiga wujud, yaitu; *Pertama*, kompleks ide-ide, gagasan nilai, norma dan aturan. *Kedua*, kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat. *Ketiga*, wujud benda, sebagai hasil aktivitas manusia,⁹¹ termasuk kemampuan dan kebiasaan yang dimiliki manusia sebagai warga dari suatu masyarakat.

A. Mattulada memandang adanya keterkaitan interaksi antara ketiga wujud kebudayaan dimaksud yang berstruktur piramida terbalik, seperti tampak pada Gambar 19.2 berikut.



GAMBAR 19.2. WUJUD KEBUDAYAAN

Sumber: M. Laica Marzuki, 2006; 7.

2. Kebudayaan Nasional

Meski demikian, semua memahami bahwa kebudayaan nasional hakikatnya merupakan kebudayaan yang diakui sebagai identitas nasional. Menurut Tap. MPR No. II Tahun 1998, dijabarkan mengenai pengertian kebudayaan nasional yaitu:

Kebudayaan nasional yang didasarkan Pancasila merupakan suatu perwujudan cipta,

⁸⁹ **Titik Triwulan Tutik** dan **Trianto**, 2008b, *Dimensi Transendental ...*, *Op. cit.*, h. 3.

⁹⁰ **Muhammad**, 2001, "Dimensi Transendental dalam Dialektika Perubahan Sosial Budaya", artikel dalam *Jurnal Himmah*, Vol. 2 No. 03 Januari-April 2001, h. 40.

⁹¹ **Koentjaraningrat**, 2000, *Kebudayaan, Mentalitas ...*, *Op. cit.*, h. 5.

karya serta karsa bangsa Indonesia dan merupakan semua daya upaya seluruh rakyat Indonesia untuk dapat mengembangkan harkat serta martabat sebagai bangsa, dan diarahkan agar memberikan wawasan serta makna pada pembangunan nasional dalam segala bidang kehidupan bangsa. Dengan itu pembangunan nasional merupakan pembangunan yang memiliki budaya.

Pernyataan yang tertera pada GBHN itu adalah penjabaran dari UUD 1945 Pasal 32. Dewasa ini para tokoh kebudayaan Indonesia sedang mempersoalkan eksistensi kebudayaan daerah serta kebudayaan nasional terkait dengan dihapuskannya tiga kalimat penjabaran pada Pasal 32 serta adanya ayat yang baru. Mereka mempersoalkan adanya kemungkinan perpecahan oleh kebudayaan daerah bila batasan tentang kebudayaan nasional tidak dijelaskan secara gamblang.

UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, bahwa budaya Indonesia merupakan semua kebudayaan nasional, kebudayaan lokal, ataupun kebudayaan asal asing yang sudah ada di Indonesia sebelum merdeka pada tahun 1945. Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan memakai dua istilah sebagai identifikasi kebudayaan daerah serta kebudayaan nasional. Kebudayaan bangsa, merupakan kebudayaan lama dan asli yang ada sebagai puncak di daerah di seluruh Indonesia, sedangkan kebudayaan nasional itu sendiri dipahami sebagai kebudayaan bangsa yang sudah berada pada posisi yang mempunyai makna bagi seluruh bangsa Indonesia.

Dalam suatu kebudayaan nasional ada unsur persatuan dari bangsa Indonesia yang telah sadar serta mengalami persebaran secara nasional. Di dalamnya ada unsur kebudayaan bangsa serta unsur kebudayaan asing, serta unsur kreasi baru atau hasil invensi nasional.

Kebudayaan nasional dalam pandangan **Ki Hajar Dewantara** merupakan puncak dari kebudayaan daerah.⁹² Kutipan pernyataan ini mengarah pada paham kesatuan semakin dimantapkan, sehingga **ketunggalikaan** semakin dirasakan daripada kebhinekaan. Wujudnya ialah berupa negara yang berkesatuan, ekonomi nasional, hukum nasional, dan bahasa nasional. Pengertian yang diberikan pada **Koentjaraningrat** bisa dilihat dari pernyataan: “yang khas serta bermutu dari suku bangsa mana pun asalnya, asal bisa mengidentifikasikan diri serta memunculkan rasa bangsa, itulah kebudayaan nasional”.⁹³ Pernyataan tersebut mengarah pada puncak kebudayaan daerah serta kebudayaan suku bangsa yang dapat menimbulkan rasa bangga untuk orang Indonesia bila ditampilkan untuk mewakili identitas bersama.

3. Kewajiban Pemerintah dalam Memajukan Kebudayaan Nasional

Pasal 32 (1) dan (2) UUDNRI 1945 berbunyi, “*Negara memajukan kebudayaan*

⁹² Aris Kurniawan, “Pengertian Kebudayaan Nasional Menurut Koentjaraningrat dan UUD 1945”, dalam <http://www.gurupendidikan.com/pengertian-kebudayaan-nasional-menurut-koentjaraningrat-dan-uud-1945/>), diakses 2 Februari 2017.

⁹³ *Ibid.*

nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.” Adapun sebelum perubahan UUD 1945 Pasal 32 berbunyi, “*Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia”*.”

Jika ketentuan Pasal 32 UUD 1945 setelah perubahan tersebut kita sandingkan dengan Pasal 32 UUD 1945, maka dalam Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan, bahwa *Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat bangsa Indonesia.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelaslah bangsa pemerintah memiliki kewajiban untuk memajukan kebudayaan nasional tersebut untuk menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan. Kewajiban ini tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing dengan ketentuan bahwa budaya tersebut tidak bertentangan dengan budaya bangsa Indonesia dan yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat bangsa Indonesia.

Memang harus dipahami, bahwa dalam proses perkembangan peradaban, suatu bangsa memiliki adat kebiasaan yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya. Perbedaan tersebut merupakan suatu unsur yang terpenting dan dapat memberikan ciri serta identitas diri bangsa yang bersangkutan.

Perkembangan peradaban, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta kehidupan modern ternyata tidak bisa begitu saja menghapuskan adat kebiasaan yang hidup dalam masyarakat.⁹⁴ Di sisi lain proses kemajuan zaman memengaruhi adat kebiasaan, sehingga adat kebiasaan harus dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan perkembangan zaman agar adat kebiasaan itu tetap eksis di tengah kemajuan zaman.

Dari sudut terminologis, adat kebiasaan lahir mengikuti proses perkembangan hidup manusia itu sendiri. Manusia sebagai satu-satunya makhluk yang diberikan akal budi, pikiran dan perilaku.⁹⁵ Dengan akal budi, pikiran dan perilaku tersebut,

⁹⁴ Dalam pandangan **Soerjono Soekanto**, bahwa kebiasaan yang hidup dalam suatu masyarakat mencakup empat aspek, yaitu: (1) adanya inetraksi sosial berupa hubungan timbal-balik individu dengan kelompok, dan individu dengan individu, serta kelompok dengan kelompok; (2) struktur sosial, yaitu berupa jalinan unsur pokok dalam masyarakat; (3) jangka waktu (aspek historis), bahwa suatu kondisi masyarakat limit terhadap waktu—di mana harus ada proses penyesuaian (proses adaptasi) masyarakat dari waktu ke waktu; dan (4) ruang tempat masyarakat hidup. Berdasarkan keempat aspek tersebut maka suatu komunitas (adat kebiasaan) dapat melangsungkan diri. Lihat **Soerjono Soekanto**, 1992, *Memperkenalkan Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, h. 6-7.

⁹⁵ Dalam kerangka filsafat, bahwa manusia merupakan makhluk Tuhan yang istimewa dan yang diberi sifat serba ingin tahu (*man is curious animal*). Keisitimewaan manusia dengan akalnyanya ini mampu untuk melakukan penalaran terhadap fenomena alam untuk selanjutnya ia mengembangkan pengetahuan yang merupakan rahasia kekuasaan Ilahi tersebut. Lihat **Titik Triwulan Tutik** dan **Trianto**, 2008, *Dimensi*

manusia melakukan rutinitas hidupnya sehingga menimbulkan “*kebiasaan pribadi*”.⁹⁶ Apabila kebiasaan pribadi tersebut diikuti oleh individu lain secara berkesinambungan dan *ajeg*, maka ia akan juga menjadi kebiasaan orang lain. Lambat laun di antara orang yang satu dengan yang lain di dalam kesatuan masyarakat ikut pula melaksanakan kebiasaan tersebut. Akhirnya, kebiasaan itu menjadi *adat kebiasaan* masyarakat dalam suatu komunitas. Jadi, dalam hal ini adat merupakan pencerminan daripada kepribadian, di samping juga adat sebagai salah satu penjelmaan jiwa dari masyarakat yang bersangkutan. Dengan kata lain, adat adalah kebiasaan masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat yang lambat laun menjadi adat itu sebagai adat yang seharusnya berlaku bagi semua anggota masyarakat—dalam hal ini dikatakan adat telah menjadi aturan yang berlaku dalam suatu masyarakat yang harus dihormati, diikuti dan dilaksanakan yaitu *hukum adat*.⁹⁷

Bangsa Indonesia terdiri dari berbagai suku bangsa dan adat istiadat, dan masing-masing mempunyai keanekaragaman bentuk bahasa dan adat istiadat. Adat istiadat tersebut senantiasa selalu berkembang mengikuti proses perkembangan peradaban. Salah satu adat istiadat yang paling *kental* dalam masyarakat adalah seperti upacara adat, misalnya **upacara adat perkawinan** dan sebagainya.

Upacara adat perkawinan atau sejenisnya pada dasarnya merupakan satu bentuk upacara yang ada di dalam rangkaian kehidupan manusia dan akan tetap ada pada setiap masyarakat, walaupun di dalam batasan ruang dan waktu akan terjadi transformasi. Menurut **M. Tholhah Hasan**, bahwa perubahan tersebut menyangkut perubahan struktural dan organisasi masyarakat berikut lembaga-lembaganya (transformasi struktural); dan perubahan yang menyangkut norma, nilai dan pandangan serta perilaku (transformasi kultural).⁹⁸ Namun ia akan terus menjadi unsur

Transcendental ..., *Op. cit.*, h. 1.

⁹⁶ Kebiasaan pribadi ini hakikatnya merupakan hasil pengembangan pengetahuan manusia, jadi tidak sekadar *insting* alami (intuisi). Artinya, bahwa pembiasaan pribadi tersebut merupakan hasil asimilasi dari pengembangan penalaran dengan intuisi (perpaduan antara olah pikir dan olah rasa). Menurut Trianto, terdapat dua hal mendasar, mengapa manusia dapat mengembangkan pengetahuan: *Pertama*, manusia mempunyai bahasa yang mampu mengkomunikasikan informasi dan jalan pikiran yang melatarbelakangi informasi tersebut. *Kedua*, manusia mempunyai kemampuan berpikir menurut suatu alur kerangka pikir tertentu yang disebut penalaran. Lihat **Trianto**, 2007, *Wawasan Ilmu Alamiah Dasar Perspektif Islam dan Barat*, Jakarta: Prestasi Pustaka, h. 1.

⁹⁷ **Sri Warjiati**, 2004, “Memahami Hukum Adat”, *Buku Ajar Mahasiswa*, Surabaya: Fakultas Syari’ah IAIN Sunan Ampel, h. 4.

⁹⁸ Menurut **M. Tholhah Hasan**, bahwa perubahan tersebut menyangkut perubahan struktural dan organisasi masyarakat berikut lembaga-lembaganya (transformasi struktural); dan perubahan yang menyangkut norma, nilai dan pandangan serta perilaku (transformasi kultural). Lihat **M. Tholhah Hasan**, 2005, *Islam dalam Perspektif Sosio-Kultural*, Jakarta: Lantabora Press, h. 11. Adapun menurut **Titik Triwulan Tutik dan Trianto**, bahwa perubahan tersebut hakikatnya merupakan fenomena manusiawi dan fenomena alami. Sebagai fenomena manusia, perubahan merupakan *grand design* yang dirancang oleh manusia sendiri selaku *master mind*-nya dengan terlebih dahulu membuat skala prioritas tentang agenda-agenda masa depan yang perlu diproyeksikan. Adapun sebagai fenomena alami, perubahan akan merasuki dalam kehidupan manusia meskipun melalui proses waktu. Mengenai transformasi sosial-budaya (adat) selengkapnya dapat dilihat **Titik Triwulan Tutik dan Trianto**, 2008, *Op. cit.* Sementara dalam kerangka pandang **Moh. Zaid**, bahwa suatu transformasi akan melahirkan distorsi eksistensial di tengah komunitas, antara lain: (1) makin meluasnya pengaruh peradaban sekuler; (2) melahirkan proses

budaya yang senantiasa dihayati. Sebagai unsur yang dihayati, maka upacara adat mengandung nilai-nilai yang sangat luas dan kuat—terutama di kalangan masyarakat pendukungnya. Hal ini dapat dilihat pada setiap pelaksanaan upacara-upacara adat di setiap daerah-daerah di Indonesia.⁹⁹

Budaya dan aturan-aturan dalam komunitas suku bangsa Indonesia bukan saja dipengaruhi oleh adat budaya setempat, akan tetapi juga dipengaruhi oleh ajaran agama, seperti Hindu, Buddha, Kristen, Islam dan bahkan dipengaruhi pula oleh budaya dari Barat sebagai bentuk asimilasi maupun akulturasi. Oleh sebab itu, begitu banyaknya budaya dan aturan yang memengaruhi budaya dalam masyarakat sehingga banyak pula aturan-aturan¹⁰⁰ dalam kehidupan masyarakat.

Sebagai contoh, dalam proses perkawinan adat Jawa, khususnya perkawinan adat suku Tengger, merupakan tradisi turun-temurun yang masih dilaksanakan oleh masyarakat. Hal ini disebabkan karena masyarakat Tengger umumnya adalah masyarakat yang menganut agama Hindu dan masyarakat suku Tengger juga sangat memegang teguh adat istiadatnya.¹⁰¹ Dalam perspektif **Ayu Sutarto** (2003), bahwa dalam tradisi lisan Tengger, kata *Tengger* bukan hanya berasal dari paduan suku kata terakhir nama leluhur mereka—Rara **Anteng** dan Jaka **Segger** (*Teng* dan *Ger*), melainkan juga bermakna *tengering budi luhur* (cermin keluhuran budi-pekerja). Hal ini yang melahirkan pranata dan kearifan lokal yang diwarisi dari para pendahulu terus terjaga hingga saat ini. Bahkan mereka percaya, bahwa suatu bencana akan menimpa keluarga mereka jika salah satu dari mereka tidak patuh terhadap pranata dan kearifan lokal tersebut.¹⁰²

Secara historis masyarakat Tengger memiliki sifat khas yang tecermin pada adat istiadat dan budayanya yakni masyarakat yang masih bersifat tradisional dan masih mampu mempertahankan keaslian budayanya¹⁰³. Selain itu masyarakat Tengger juga merupakan masyarakat yang patuh pada pemimpin (Ketua Adat), taat melaksanakan tradisi seperti; *selamatan* perayaan hari besar, dan upacara-upacara adat.¹⁰⁴

Dalam hal tertentu, seperti tradisi perkawinan, masyarakat Tengger masih kuat dengan tetap melakukan tradisi perkawinan adatnya sesuai dengan warisan leluhur

differensiasi sosial; dan (3) meningkatnya ketergantungan dan saling memengaruhi antar komunitas. **Moh. Zaid**, 1999, “Antisipasi Agama Terhadap Tren Globalisasi, Pembangunan Regional dan Lokal, Penamas, *Jurnal Penelitian Agama dan Kemasyarakatan Balai Penelitian Agama dan Kemasyarakatan*, No. 34 Th. XII 1999, h. 21-22.

⁹⁹ **Trianto dan Titik Triwulan Tutik**, 2008, *Perkawinan Adat Wologoro Suku Tengger*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, h. 4.

¹⁰⁰ **R. Soetojo Prawirohamidjojo**, 2002, *Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*, Surabaya: Airlangga University Press, h. 11.

¹⁰¹ **Trianto dan Titik Triwulan Tutik**, 2008, *Perkawinan Adat ...*, *Op. cit.*, h. 5.

¹⁰² **Ayu Sutarto**, 2003, “Perempuan Tengger, Sosok Yang Setia Kepada Tradisi”, Bende, Media Informasi Seni dan Budaya Taman Budaya Jawa Timur, Edisi 3–Juli 2003, h. 21.

¹⁰³ **Simanhadi Wudyaprakosa**, 1994, *Masyarakat Tengger: Latar Belakang Daerah Taman Nasional Bromo*. Yogyakarta: Kanisius, h. 20.

¹⁰⁴ **Lusi Mas Andriani**, 2006, “Perspektif Hukum Islam Terhadap Perkawinan Wologoro Masyarakat Suku Tengger di Desa Ngadiwono Kecamatan Tosari Kabupaten Pasuruan.” *Skripsi*. Surabaya: IAIN Sunan Ampel. Tidak Dipublikasikan, h. 4.

mereka. *Wong Tengger* masih menganggap bahwa perkawinan adalah sakral dan tokoh adat adalah sebagai orang yang dapat dipercaya untuk membimbing dengan benar, sehingga perkawinan mereka menjadi perkawinan yang diakui oleh adat mereka dan tidak melanggar ketentuan-ketentuan hukum adat yang mereka yakini, karena mereka takut jika melanggar hukum adat tersebut akan mendapat musibah atau *ba-la*.¹⁰⁵

Dengan deskripsi tersebut, nyata bahwa masyarakat Tengger menjadi komunitas yang berbeda, dengan tradisi-tradisi yang dimilikinya dari warisan leluhur mereka. Oleh sebab itu, masuknya agama-agama besar seperti Islam, Hindu-Buddha, maupun Kristen sangat mewarnai tradisi masyarakat Tengger, namun belum semuanya dapat diterima. Seperti juga tentang perkawinan adat mereka "*wologoro*", yang masih dipengaruhi oleh tradisi turun-temurun dari nenek moyang mereka.¹⁰⁶

Selain adat budaya tersebut, juga masih banyak unsur-unsur budaya bangsa yang mana pemerintah berkewajiban untuk memajukannya. Unsur-unsur budaya dimaksud antara lain, berbagai bentuk kesenian, busana, bahasa, dan kebiasaan adat budaya lainnya yang kesemuanya merupakan khazanah budaya bangsa yang bernilai tinggi (*masterpeace*).

¹⁰⁵ Suparman dalam *Ibid.*, h. 5.

¹⁰⁶ Trianto dan Titik Triwulan Tutik, 2008, *Perkawinan Adat ...*, *Op. cit.*, h. 7.



Bab 20

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

A. PENDAHULUAN

Konstitusi di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Dasar keberadaan konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan dalam bernegara.

Konsensus yang selanjutnya diwujudkan dalam konstitusi dapat dipahami substansinya meliputi tiga hal, yaitu:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*);
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*);
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).¹

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi,² memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk cita-cita tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional.³

Mengingat konsepsi negara yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia adalah ne-

¹ William G. Andrews, 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, New Jersey; van Nostrand Company, h. 9.

² Menurut Brian Thompson, bahwa otoritas konstitusi berasal dari kekuasaan konstitusi, yaitu otoritas yang berada di luar dan atas sistem yang dibentuk. Dalam negara demokratis, pemegang kekuasaan konstitusi adalah rakyat. Lihat Brian Thompson dalam Jimly Asshiddiqie, 2006f, "Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Menurut UUD 1945 serta Mahkamah Konstitusi", *Makalah* disampaikan pada Kuliah Umum di Universitas Airlangga Surabaya, 13 Oktober 2006, h. 2.

³ *Ibid.*

gara kesejahteraan (*welfare state*) berdasarkan tujuan nasional dan dasar negara yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, maka UUD 1945 dengan sendirinya bukan sekadar merupakan konstitusi politik, melainkan juga konstitusi ekonomi dan sosial. Oleh sebab itu, UUD 1945 di samping mengatur tata kenegaraan (kehidupan politik) juga mengatur tata kehidupan sosial, ekonomi, dan kebudayaan seperti termuat dalam Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34.⁴ Hal ini yang membedakan konstitusi Republik Indonesia dengan tradisi penulisan konstitusi di negara-negara Eropa Barat dan Amerika yang lazimnya memuat materi-materi konstitusi yang hanya bersifat politik. Tradisi yang dianut Indonesia, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur, tampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis seperti negara-negara di Eropa Timur.⁵

Adanya perbedaan dalam susunan materi konstitusi yang digunakan oleh negara-negara di dunia menjadikan bentuk konstitusi dapat dibedakan dalam dua kelompok. Kelompok pertama disebut konstitusi politik (*political constitution*) seperti dalam konstitusi negara Perancis, Amerika Serikat, Kanada, Belanda, Belgia, Austria, Swiss, Siprus, Yunani, Denmark, Finlandia, Islandia, Irlandia, Luksemburg, Monaco, dan Liechtenstein. Adapun kelompok kedua terlihat dalam konstitusi negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Syria, Hongaria, dan Indonesia yang dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*).⁶

Corak Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi ekonomi terlihat pada materi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam perkembangannya, setelah amendemen Undang-Undang Dasar 1945 keempat pada 10 Agustus 2002, pasal ini ditambah dengan memasukkan 2 (dua) ayat baru, yaitu:

- (4) Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan,

⁴ Dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945, ini merupakan konsekuensi dari tujuan dari berdirinya negara Indonesia, hal ini ditunjukkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang rumusannya sebagai berikut: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Lihat Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, 2010, “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)”, artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010, h. 112.

⁵ Jimmly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 24.

⁶ *Ibid.*, h. 135.

kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Penambahan dua ayat dalam pasal ini merupakan upaya untuk mengakomodasi ketentuan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang “telah dihapus”, yaitu mengenai demokrasi ekonomi.⁷ Bila dilihat kembali materi yang diatur dalam Penjelasan Pasal 33 disebutkan bahwa:

“... dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang”. Selanjutnya dikatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁸

Dalam pasal ini jelas sekali peranan negara dalam mengatur perekonomian besar sekali.⁹ Sehingga, sebenarnya secara tegas Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, melarang adanya penguasaan sumber daya alam di tangan orang seorang. Dengan kata lain, monopoli, oligopoli, maupun praktik kartel dalam bidang pengelolaan sumber daya alam adalah bertentangan dengan prinsip Pasal 33.¹⁰

Jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan, bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.¹¹

Meski demikian, perubahan Pasal 33 UUD 1945 terdapat beberapa hal yang menimbulkan pro dan kontra, ahli ekonomi menilai bahwa pasal itu dinilai tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan zaman. *Pertama*, perekonomian tidak dapat

⁷ Arif Firmansyah, 2012, “Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam Membangun Perekonomian di Indonesia”, artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Hukum*, FH. UNISBA. Vol. XIII. No. 1, Maret 2012–Agustus 2012, h. 266.

⁸ Arimbi HP dan Emmy Hafild, 1999, “Membumikan Mandat Pasal 33 UUD 1945”, *Makalah*, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan *Fiend of the Eart* (FoE), Indonesia, h. 1.

⁹ D. Soekarno, “Amendemen Terhadap UUD 1945”, *artikel* dalam *Suara Pembaruan*, 1996, <http://www.Suara.pembaruan.com> diakses tanggal 4 April 2006.

¹⁰ Arimbi HP dan Emmy Hafild, *Loc. cit.*

¹¹ Yance Arizona, 2007, “Penafsiran MK Terhadap Pasal 33 UUD 1945: Perbandingan Putusan Dalam Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dengan Putusan Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang 2007, h. 11.

lagi hanya berdasarkan asas kekeluargaan, karena di dunia bisnis modern ini tidak dapat dihindarkan sistem pemilikan pribadi sebagai hak asasi manusia yang juga dilindungi oleh undang-undang dasar.¹²

Kedua, cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak memang harus dikuasai oleh negara, tetapi pengertian dikuasai tersebut tidak dimaksudkan untuk dimiliki. *Ketiga*, pengertian “dikuasai negara” harus dipahami tidak identik dengan “dimiliki oleh negara”. Bahkan dikatakan, bahwa pengertian penguasaan oleh negara dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) tersebut di atas bukan dimaksudkan harus diwujudkan melalui pemilikan oleh negara.¹³

Selain itu juga secara praksis di lapangan, penerapan Pasal 33 UUD 1945 ini menimbulkan polemik, kontroversi bahkan perlawanan masyarakat. Beberapa permasalahan dalam implementasi Pasal 33 UUD 1945, misalnya: *Pertama*, masyarakat yang menanggung risiko terbesar dari aktivitas eksploitasi sumber daya alam, tanpa mendapat perlindungan selayaknya, misalnya kasus masuknya investor asing yang mengeruk habis sumber daya alam Indonesia dengan menerapkan kontrak karya, seperti kita tau kerja sama pemerintah dengan investor asing melalui kontrak karya sama sekali tidak mencerminkan jiwa Pasal 33 UUD 1945. *Kedua*, perkembangan ekonomi global juga banyak permasalahan yang sering kali muncul menyangkut penjabaran Pasal 33 UUD 1945. Misalnya, permasalahan yang perlu mendapat perhatian, yakni tentang aturan pelaksanaannya yang lahir dalam bentuk undang-undang, yaitu tentang bagaimana peranan negara dalam penguasaan sumber daya alam (ekonomi) yang ada. *Ketiga*, berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sektor-sektor ekonomi di Indonesia yang seharusnya mendasarkan pada Pasal 33 UUD 1945. Namun pada praktiknya, berbagai peraturan perundang-undangan lebih mengakomodasi tekanan-tekanan kepentingan politik dan ekonomi para pendukung ekonomi pasar. Karena memang hukum adalah produk politik. Konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu.¹⁴

Hampir semua ekonom mempunyai pandangan yang demikian dan menganggap, bahwa gagasan kaum idealis yang menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusional di atas dengan paradigma berpikir *The Founding Leaders* Bung Karno, Bung Hatta, dan kawan-kawan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan yang nyata dewasa ini. Lebih-lebih di kalangan para ekonomi generasi lebih muda dari **Mubyarto** dan kawan-kawan sangat sedikit yang berpikir alternatif atau berbeda dari arus umum pemikiran di bidang ekonomi yang berkembang dewasa ini.¹⁵

Jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepen-

¹² **Jimmy Asshiddiqie**, 2010c, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, h. 249.

¹³ *Ibid.*, h. 250.

¹⁴ **M. Lutfi Chakim**, “Analisis Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 33 UUD 1945”, *artikel* dalam http://www.lutfihakim.com/search/label/constitutionallawa/analisis_penafsiran_mahkamah_konstitusi_terhadap_pasal_33_UUD_1945, diakses 2 Januari 2017.

¹⁵ *Ibid.*, h. 251.

tingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.¹⁶

Tetapi permasalahan yang sering kali muncul menyangkut Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang perlu mendapat perhatian, yakni tentang aturan pelaksanaannya yang lahir dalam bentuk undang-undang, yaitu tentang bagaimana peranan negara dalam penguasaan sumber daya alam (ekonomi) yang ada. Hak negara dalam menguasai sumber daya alam dijabarkan lebih jauh dalam beberapa undang-undang yang mengatur sektor-sektor khusus yang memberi kewenangan luas bagi negara untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumber daya alam serta mengatur hubungan hukumnya.

B. KONSEP SISTEM PEREKONOMIAN NASIONAL MENURUT UUD 1945

Sistem perekonomian adalah sistem yang digunakan oleh suatu negara untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya baik kepada individu maupun organisasi di negara tersebut. Perbedaan mendasar antara sebuah sistem ekonomi dengan sistem ekonomi lainnya adalah bagaimana cara sistem itu mengatur faktor produksinya. Dalam beberapa sistem, seorang individu boleh memiliki semua faktor produksi (sistem kapitalis). Sementara dalam sistem lainnya, semua faktor tersebut dipegang oleh pemerintah (sistem sosialis). Kebanyakan sistem ekonomi di dunia berada di antara dua sistem ekstrem tersebut.

Selain faktor produksi, sistem ekonomi juga dapat dibedakan dari cara sistem tersebut mengatur produksi dan alokasi. Sebuah perekonomian terencana (*planned economies*) memberikan hak kepada pemerintah untuk mengatur faktor-faktor produksi dan alokasi hasil produksi. Sementara pada perekonomian pasar (*market economic*), pasarlah yang mengatur faktor-faktor produksi dan alokasi barang dan jasa melalui penawaran dan permintaan.

Sekarang bagaimana dengan sistem perekonomian di Indonesia? Indonesia mempunyai landasan ideal yaitu Pancasila dan landasan konstitusional yaitu UUD 1945. Oleh karena itu, segala bentuk kegiatan masyarakat dan negara harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sistem perekonomian yang ada di Indonesia juga harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sistem perekonomian nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 disusun untuk mewujudkan demokrasi ekonomi dan dijadikan dasar pelaksanaan pembangunan ekonomi. Sistem perekonomian Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 disebut sistem ekonomi demokra-

¹⁶ Arif Firmansyah, 2012, "Penafsiran Pasal 33 ...", *Op. cit.*, h. 268.

si. Dengan demikian, sistem ekonomi demokrasi dapat didefinisikan sebagai suatu sistem perekonomian nasional yang merupakan perwujudan dari falsafah Pancasila dan UUD 1945 yang berasaskan kekeluargaan dan kegotongroyongan dari, oleh, dan untuk rakyat di bawah pimpinan dan pengawasan pemerintah.

Pada sistem demokrasi ekonomi, pemerintah dan seluruh rakyat baik golongan ekonomi lemah maupun pengusaha aktif dalam usaha mencapai kemakmuran bangsa. Selain itu, negara berperan dalam merencanakan, membimbing, dan mengarahkan kegiatan perekonomian. Dengan demikian, terdapat kerja sama dan saling membantu antara pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Bangunan sistem perekonomian di Indonesia selanjutnya diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

1. Susunan Perekonomian Indonesia

Pasal 33 ayat (1) menyatakan, “*perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan*”. Apa yang dimaksud dengan kata (i) disusun, (ii) usaha bersama, dan (iii) asas kekeluargaan. Dengan menyatakan, bahwa perekonomian disusun, tentu yang dimaksud adalah bahwa perekonomian itu merupakan susunan, yaitu suatu susunan kebijakan yang sistematis dan menyeluruh, mulai susunan yang bersifat nasional sampai susunan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Susunan perekonomian itu merupakan suatu usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan. Usaha bersama atas dasar kekeluargaan itu dapat dilihat dari tiga segi yaitu pengertian mikro, pengertian makro, dan usaha bersama sebagai prinsip atau jiwa. Dalam pengertian yang mikro dan sempit, pengertian usaha bersama itu tentu dapat dikaitkan dengan koperasi sebagai bentuk usaha bersama. Namun demikian, apabila pengertian yang sempit itu dipakai, maka pengertian keseluruhan ayat itu akan menimbulkan keanehan dan kerancuan, seolah-olah keseluruhan susunan perekonomian identik dengan koperasi sebagai bentuk badan usaha.¹⁷

Pemahaman lebih tepat mengenai usaha bersama itu dalam Pasal 33 Ayat (1)

¹⁷ Jimmly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi ...*, Op. cit., h. 269.

UUD 1945 itu juga dapat dilihat dari segi yang lebih luas yaitu konteks suatu susunan sistematis mengenai perekonomian Indonesia seperti dimaksud di atas. Dalam hal ini, kita dapat menyetujui penafsiran **Widjojo** mengenai pengertian usaha bersama itu ketika berpolemik dengan **Wilopo** berkenaan dengan penafsiran atas ketentuan Pasal 38 ayat (1) UUDS 1950 yang tidak lain adalah *copy paste* dari Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Usaha bersama yang dimaksud di situ tidak lain merupakan usaha bersama seluruh rakyat Indonesia di bidang perekonomian. Dengan demikian, perekonomian disusun sebagai usaha bersama itu tidak lain menunjukkan kepada pengertian suatu sistem perekonomian nasional sebagai usaha bersama seluruh elemen rakyat Indonesia. Pengertian kebersamaan itu, tidak hanya berkaitan dengan konsep bentuk usaha, tetapi lebih jauh berkaitan pula dengan konsep pelaku ekonomi yang tidak hanya dijalankan oleh bangun perusahaan.¹⁸

Dalam literatur umum kita mengenal bangun perusahaan dan juga bentuk perusahaan. Bangun adalah struktur atau *bouw* dan bentuk adalah *form* atau *vorm*. Kalau bangun diartikan sebagai struktur, maka implikasinya koperasi adalah suatu usaha ekonomi seperti yang dimaksud oleh Undang-Undang Perkoperasian dan ini adalah salah satu bentuk bangunan koperasi, bukan satu-satunya bentuk dari bangun koperasi, dengan demikian bentuk-bentuk perusahaan lain seperti PT, Firma, CV, BUMN, PERUM dapat memiliki bangun koperasi, mengemban semangat kooperatif. Artinya, yang spirit internalnya dan jejaring eksternalnya beroperasi berdasarkan kebersamaan dan asas kekeluargaan yang kemudian **Edi Swarsono** menyebutnya *Triple-Co*.¹⁹

Dimensi *triple-Co* di atas adalah adanya *coownership* antara badan usaha dengan unsur internal dan eksternal; *co-determination*, artinya ikut dalam menentukan kebijakan dan arah badan usaha secara internal ataupun eksternal pada tataran domain publik (penilikan anggota-anggota masyarakat); dan *co-responsibility*, artinya unsur internal khususnya dan publik pada umumnya, ikut bertanggung jawab terhadap kehidupan perusahaan.²⁰

Wujud jiwa koperasi yang terdapat dalam badan usaha perseorangan ataupun badan usaha milik negara. Suatu perusahaan negara tidak dengan sendirinya pasti bersifat kooperatif hanya karena pemiliknya adalah negara, hal mana mengenai kepemilikan tidak dapat dijadikan ukuran mengenai ada tidaknya jiwa kooperatif itu. Apalagi, jika negara sebagai pemilik terus-menerus dirugikan, yang berarti rakyat juga terus-menerus dirugikan.

Demikian pula dengan pola manajemen dan pola hubungan antara karyawan dengan perusahaan, ataupun mengenai akses masyarakat terhadap bagian keuntungan perusahaan. Jika keuntungan perusahaan hanya dinikmati sendiri oleh penguas atau jajaran direktur perusahaan, jelas bahwa perusahaan negara yang demikian kooperatif. Jika perusahaan negara bersangkutan tidak mempunyai program *corpo-*

¹⁸ *Ibid*, h. 270.

¹⁹ **Sri Edi Swarsono**, 2007, "Sistem Ekonomi Nasional untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat", Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 27 Desember 2007.

²⁰ *Ibid*.

rate sosial responsibility (CSR).²¹

Jika partisipasi karyawan dalam kepemilikan saham ataupun pembagian laba atau pendapatan perusahaan tidak dikenal, bagaimana mungkin perusahaan negara itu dapat dikatakan berjiwa koperasi. Sebaliknya, meskipun pemilik perusahaan suatu swasta adalah perorangan, tetapi jika program *corporate social responsibility (CSR)*-nya berjalan baik, karyawannya turut serta memiliki porsi saham perusahaan, atau diberi kesempatan untuk mendapatkan bonus ataupun bagian dari laba perusahaan, maka perusahaan kapitalis semacam itu bersifat sosialis dan oleh karena itu bisa dikatakan berjiwa koperasi sebagai usaha bersama yang berdasarkan asas kekeluargaan.²²

Mengacu pada Pasal 33 ayat (1) tersebut, asas kekeluargaan dapat digambarkan sebagai sebuah asas yang memiliki substansi sebagai berikut; kebersamaan, idealis keadilan, persamaan hak, gotong royong, menyeluruh, dan nilai-nilai kemanusiaan. Menilik dari substansi-substansi itu dapat diketahui, bahwa sosialisme telah mengakar ke dalam tubuh perekonomian Indonesia. Ada bagian-bagian aliran sosialisme yang menjadi bagian sistem ekonomi kita. Dan, yang perlu digarisbawahi, bagian-bagian aliran sosialisme yang diadopsi itu bukanlah bagian secara keseluruhan, melainkan hanya bagian-bagian yang dianggap sesuai dan baik untuk Indonesia.

Namun demikian, pengertian asas kekeluargaan itu tentunya tidak boleh disalahgunakan atau dipelesetkan menjadi sistem kekeluargaan atau *family system* yang mengandung konotasi negatif sebagaimana terjemahan Inggris UUD 1945 yang diterbitkan oleh kementerian penerangan pada 1946 ataupun dalam praktik Orde Baru. Asas kekeluargaan dalam Pasal 33 ayat (1) ini menunjukkan kepada pengertian semangat kebersamaan, jiwa gotong royong, dan kerja sama. Dalam pengertian demikian, memang dapat berkembang pengertian yang kurang tepat.²³

Konteks sistem koperasi yaitu yang mengutamakan kerja sama dalam suasana kebatinan yang berdasarkan kebersamaan dan asas kekeluargaan. Dunia memiliki dua kekuatan kembar dalam proses kemajuan pembangunan, yang pertama, adalah kerja sama (*cooperation*) dan yang kedua adalah persaingan (*competition*). Di dalam literatur ilmu ekonomi terutama ekonomi neo-klasik yang mengemban paham liberalisme ekonomi, maka paradigma persaingan secara dominan mewarnai orientasi, pendekatan, analisis, dan metode dalam pemikiran perkembangan ilmu ekonomi.²⁴

Ekonomi Indonesia yang berdasarkan pada sistem mutualisme dan *brotherhood* diutamakan dalam sistem ekonomi Indonesia. Hal ini tidak berarti suatu sistem ekonomi, termasuk sistem ekonomi Indonesia, tidak mengenal persaingan. Dalam alam kerja sama, maka persaingan memperoleh kekhususan artinya sebagai perlombaan. Dalam perlombaan tidak ada harus ada di-*free-exit*-kan (digulungtikarkan), tidak ada pula yang harus di-*free-entry*-kan (dibiarkan terjadinya *wild acquisition*). Arti-

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi ...*, Op. cit., h. 271.

²² Ibid.

²³ Ibid., h. 272.

²⁴ Sri Edi Swarsono, Loc. cit.

nya yang kalah perlombaan tidak harus dimatikan semena-mena, tetapi tetap dibina dan diberdayakan. Dalam alam kerja sama, maka *free-fight competition* sepenuhnya ditolak. *Competition* direduksi atau dilunakkan menjadi suatu *cooperation* (bekerja sama mengatur *fair competition*). Dengan kata lain, di alam kerja sama maka *competition* adalah suatu *friendly counours*, suatu konteks yang bersahabat.²⁵

Efisiensi merupakan hasil dari suatu kompetisi. Tetapi efisiensi saja dapat menimbulkan ketidakadilan. Karena perkataan efisiensi keadilan dijadikan satu napas dalam perumusan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 tersebut. Dalam kaitannya dengan Pasal 33 ayat (1) ini, maka prinsip “efisiensi-keadilan” dalam Pasal 33 ayat (4)²⁶ itu dapat dikatakan melengkapi sehingga menyempurnakan prinsip usaha bersama yang berkeadilan dengan efisiensi dan menyempurnakan prinsip kerja sama dengan kompetisi atau persaingan terbuka.²⁷

2. Cabang-cabang Produksi

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menentukan, “*cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*” Dalam ayat ini, apakah yang dimaksud dengan (i) perkataan “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara”, (ii) cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan (iii) dikuasai oleh negara.²⁸

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 tersebut secara substantif memberikan kewenangan kepada negara atas cabang-cabang yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, baik terhadap yang akan maupun yang telah diusahakan oleh pihak lain. Pada cabang produksi yang jenis produksinya belum ada atau baru akan diusahakan, negara mempunyai hak diutamakan atau didahulukan dalam bentuk negara mengusahakan sendiri dan menguasai cabang produksi tersebut serta pada saat yang sama melarang perorangan atau swasta untuk megusahakan cabang produksi tersebut. Pada cabang produksi yang telah diusahakan perseorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan yang diberikan oleh Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, negara dapat mengambil alih cabang produksi tersebut dengan cara yang sesuai dengan aturan hukum yang adil. Dalam hal ini menurut **Jimly Asshiddiqie**, bahwa kewenangan negara yang diberikan oleh UUD 1945 dapat digunakan sewaktu-waktu apabila unsur persyaratan penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 terpenuhi.²⁹

Meski demikian, ketentuan UUD 1945 yang memberikan kepada negara untuk

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan, menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

²⁷ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Konstitusi Ekonomi ...*, *Loc. cit.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ **Jimly Asshiddiqie**, 2006, “*Perekonomian Nasional ...*”, *Op. cit.*, h. 14.

menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata, tetapi agar negara dapat memenuhi kewajibannya, sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: “... melindungi segenap bangsa, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...” dan juga “... mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Negara harus menjadikan pengusahaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi 3 (tiga) hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu; (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkauanya harga bagi orang banyak.³⁰ Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD 1945.³¹

Berdasarkan penafsiran historis, seperti yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, maka makna ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 adalah:

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang seorang.

Sekarang, apakah sebenarnya yang dimaksud dengan “dikuasai negara” tersebut? Kata-kata dikuasai tidak ditafsirkan secara khusus dalam penjelasannya, sehingga memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan makna dan cakupan pengertiannya. Untuk memahami pengertian dikuasai oleh negara, maka terlebih dahulu dilakukan secara epistemologi. Dikuasai oleh negara (kalimat pasif) mempunyai pandangan arti negara menguasai atau penguasaan negara (kalimat aktif). Pengertian kata menguasai adalah berkuasa atas (sesuatu), memegang kekuasaan atas (sesuatu), sedangkan pengertian kata penguasaan berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.³²

Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri bangsa (*founding father*) menyatakan tentang pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:

Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besarnya dapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha

³⁰ Ketiga hal ini mungkin saja dapat dipenuhi oleh sistem ekonomi pasar, namun UUD 1945 tidak memilih sistem tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Dasar pilihan tersebut tidak berarti tanpa alasan sama sekali. Asumsi, bahwa mekanisme pasar dapat secara otomatis memenuhi ketiga hal tersebut adalah penyederhanaan logika yang jauh dari kenyataan, yaitu adanya mekanisme (sistem) pasar yang sempurna. Lihat *Ibid.*, h. 15.

³¹ *Ibid.*

³² **Departemen Pendidikan dan Kebudayaan**, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (edisi kedua), Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, h. 533.

asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah ... Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945 ... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri.”³³

Selanjutnya **Mohammad Hatta** juga mengatakan, bahwa dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*, lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalannya ekonomi, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.³⁴ Demikian pula Mohammad Yamin, merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.³⁵

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, mengatakan:

Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi dan lebih luas daripada pemilikan dalam konsep hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik, demokrasi politik, maupun demokrasi ekonomi. Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi tersebut, mencakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.³⁶

Selanjutnya **Jimly Asshiddiqie** juga mengatakan, bahwa perkataan “dikuasai oleh negara” juga harus diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945, memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* Undang-Undang No. 22 Tahun 2001, Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 terhadap Pasal 33 UUD 1945 menyatakan:

... Pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan

³³ **I Wangsa Wijaya, Mutia F, dan Swasono** (Peny.), *Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II*, Jakarta; PT. Toko Gunung Agung Tbk., h. 231.

³⁴ **Mohammad Hatta**, 1977, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta; Mutiara, h. 28.

³⁵ *Ibid.*, h. 4.

³⁶ **Jimly Asshiddiqie**, 2006, “*Perekonomian Nasional ...*, *Op. cit.*”, h. 17.

³⁷ *Ibid.*, h. 18.

oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie).

Apabila pengertian penguasaan dikaitkan dengan pengertian hak, maka Hak Penguasaan tertuju kepada negara sebagai subjek hukum (memiliki hak dan kewajiban). Dari hubungan yang demikian, hak penguasaan negara dapat dipahami bahwa di dalamnya terdapat sejumlah kewajiban dan tanggung jawab bersifat publik.³⁸ Selain itu, **Jimly Asshiddiqie** dalam bukunya berjudul *Konstitusi Ekonomi* yang dimaksud dikuasai oleh negara tidak lain adalah penguasaan dalam arti yang luas yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti publik dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan untuk mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani tugas khusus. Akan tetapi, kita mesti membedakan antara pengertian yang bersifat prinsip bahwa pemerintah sendiri menjadi pemilik dan pelaku usaha tersebut dengan persoalan bentuk organisasi pengelolaannya di lapangan.³⁹

Pada prinsipnya, pemilik usaha tersebut haruslah pemerintah, sehingga jalannya perusahaan dapat dikuasai, dikendalikan, dan dapat pula dikelola sendiri oleh aparat pemerintah. Namun, dalam perkembangannya, saham perusahaan itu dapat saja dijual langsung ataupun melalui pasar modal, tetapi dalam jumlah sedemikian rupa sehingga kendali perusahaan tetap ada di tangan pemerintah. Artinya, meskipun sebagian sahamnya tidak dimiliki oleh pemerintah, tetapi perusahaan itu tetap berada dalam penguasaan pemerintah.⁴⁰

Di samping itu, yang harus dikuasai oleh negara menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 adalah soal cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Suatu cabang produksi dapat termasuk kategori tidak penting bagi negara dan tidak pula menyangkut hajat hidup orang banyak, misalnya usaha perhotelan. Menurut **Sri Edi Swarsono** cabang produksi yang penting bagi negara diinterpretasikan dalam kaitannya dengan tanggung jawab negara, yaitu untuk melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Boleh secara singkat dikatakan bahwa penting bagi negara adalah

³⁸ **Abbar Saleng**, 2004, *Hukum Pertambangan*, Cet 1, Yogyakarta: UII Press.

³⁹ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, ..., *Loc. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*, h. 273.

cabang-cabang yang strategisnya ini, penjualan perusahaan-perusahaan negara tidak dalam kaitannya dengan liberalisasi atau paham liberalisme yang saat ini mencemari pemikiran kalangan penguasa di pemerintahan, mengingat Pasal 33 UUD 1945 secara mendasar dan antiliberal.⁴¹

Lalu cabang-cabang produksi apa saja yang dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tersebut? Perusahaan-perusahaan negara banyak didirikan untuk melaksanakan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 ini, memang ada sebagian yang tidak berkaitan dengan ayat 2 ini. Namun tetap harus dicatat bahwa kita mendirikan usaha-usaha negara (bisnis maupun nonbisnis) tidak untuk diperdagangkan ataupun diperjualbelikan, sebaliknya untuk mengamankan kepentingan negara dan hajat hidup (*basic needs*) orang banyak.⁴²

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 setidaknya telah diatur beberapa aspek yang terkait dengan cabang-cabang produksi yang dipandang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga perlu dikuasai oleh negara. Ketiga cabang-cabang produksi tersebut yakni: *Pertama*, Sumber Daya Air yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air. *Kedua*, Minyak dan Gas Bumi yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas Alam. *Ketiga*, ketenagalistrikan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Kesesuaian antara ketiga undang-undang tersebut dengan Pasal 33 UUD 1945, merupakan dasar berbagai kalangan masyarakat untuk menggugat validitas keberlakuan ketiga undang-undang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi ketika secara nyata merugikan hak konstitusional warga negara. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi diminta untuk memberikan tafsir terhadap Pasal 33 UUD 1945 yang memuaskan bagi semua pihak, khususnya para pemohon *judicial review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap Pasal 33 UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyatakan, bahwa pemahaman terhadap sistem perekonomian nasional terkait dengan hak penguasaan negara sangat penting dipahami terkait semakin kuatnya gelombang liberalisasi ekonomi di satu sisi, dan di sisi lain masih banyaknya penduduk miskin yang menunjukkan, bahwa perkembangan ekonomi tidak serta-merta dapat memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴³

Masalah penguasaan negara terkait dengan perekonomian nasional tersebut telah menjadi pertimbangan Hukum Konstitusi dalam putusan pengujian terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi,

⁴¹ Sri Edi Swarsono, 2008, "Kerakyatan Demokrasi Ekonomi dan kesejahteraan Sosial," *Makalah* disampaikan pada Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945, Gerakan Jalan Lurus, Jakarta, 6 Agustus 2008.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Jimly Asshiddiqie, 2006, "Perekonomian Nasional ..., *Op. cit.*, h. 13.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap Pasal 33 UUD 1945.

a. Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Judicial Review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang tertuang dalam PUU 063/PUU-II/2004 memberikan pertimbangan-pertimbangan yang pada sebagian pokoknya sebagai berikut:

- 1) Karakteristik air yang merupakan bagian dari HAM, oleh karenanya negara memiliki peran dalam rangka melindungi, menghormati, dan memenuhinya.
- 2) Negara dapat turut campur di dalam melakukan pengaturan terhadap air. Sehingga Pasal 33 ayat (3) harus diletakkan di dalam konteks HAM dan merupakan bagian dari Pasal 28H UUD 1945.
- 3) Bahwa air merupakan sebagai benda *res commune*, sehingga tidak dapat dihitung hanya berdasarkan pertimbangan nilai secara ekonomi. Konsep *res commune*, berimplikasi pada prinsip pemanfaatan air harus membayar lebih murah.
- 4) Hak guna pakai air merupakan turunan dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945 dan masuk ke dalam wilayah hukum publik yang berbeda dengan hukum privat yang bersifat kebendaan.
- 5) Peran swasta masih dapat dilakukan di dalam pengelolaan sumber daya air, selama peran negara masih ditunjukkan dengan merumuskan *kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan* untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 6) Berdasarkan pokok pertimbangan di atas, maka substansi UU No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air tidak bertentangan dengan UUD 1945.

b. Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Judicial Review Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang tertuang dalam PUU Nomor: 002/PUU-I/2003 memberikan pertimbangan-pertimbangan yang pada sebagian pokoknya sebagai berikut:

- 1) Konsepsi “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama.

- 2) Bahwa jika pengertian “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Walaupun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.
- 3) Bahwa berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara yang luas yang bersumber dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk merumuskan *kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan* untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan sebagian pokok pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan secara materil mengabulkan gugatan permohonan untuk sebagian.

c. Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Judicial Review Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang tertuang dalam PUU Nomor: 001/PUU-/(2002) memberikan pertimbangan-pertimbangan yang pada sebagian pokoknya sebagai berikut:

- 1) Bahwa berdasarkan penafsiran historis, seperti yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, makna ketentuan tersebut adalah “Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara.
- 2) Mahkamah berpendapat bahwa untuk menyelamatkan dan melindungi serta mengembangkan lebih lanjut perusahaan negara (BUMN) sebagai aset negara dan bangsa agar lebih sehat yang selama ini telah berjasa memberikan pelayanan kelistrikan kepada masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia, baik yang beraspek komersial maupun non-komersial sebagai wujud penguasaan negara.
- 3) Sehingga ketentuan Pasal 16 UU No. 20 Tahun 2002 yang memerintahkan sistem pemisahan/pemecahan usaha ketenagalistrikan (*unbundling system*) dengan pelaku usaha yang berbeda akan semakin membuat terpuruk BUMN yang akan bermuara kepada tidak terjaminnya pasokan listrik kepada semua lapisan masyarakat, baik yang bersifat komersial maupun non-komersial. Sehingga oleh karenanya Mahkamah berpendapat, bahwa hal tersebut bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.

Berdasarkan sebagian pertimbangan-pertimbangan yang telah diuraikan di atas, maka MK memutuskan permohonan para pemohon dikabulkan sebagian dengan

menyatakan Pasal 16, 17 ayat (3), serta 68 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan karena bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

3. Kekayaan Sumber Daya Alam

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan, “*Bumi Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*” Dalam ayat ini, juga terdapat tiga hal yang penting yaitu: (i) Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya; (ii) dikuasai oleh negara; dan (iii) digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Yang disebut di sini adalah bumi air, sedangkan wilayah dirgantara tidak disebut. Namun hal ini dapat ditafsirkan mencapai seluruh matra darat, laut, udara beserta seluruh kekayaan yang bernilai ekonomi misalnya terkandung di dalam, di bawah, atau di atasnya.⁴⁴

Dalam perumusan di atas yang disebut hanya bumi dan air beserta segenap isinya saja, sedangkan wilayah udara tidak disebut. Padahal di zaman sekarang, wilayah udara juga banyak mengandung kekayaan yang bernilai ekonomis, misalnya jaringan telekomunikasi, jalur transportasi. Demikian juga kualitas pencemaran udara yang terdapat di dalamnya juga, dapat menimbulkan kerugian-kerugian yang bersifat ekonomis. Harus dimaklumi bahwa ketika UUD 1945 dirumuskan, hal semacam itu belum terbayang.⁴⁵

Akan tetapi, dalam perkembangan sekarang sebagai akibat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi modern, hal-hal yang bersifat ekonomi yang terkait dengan wilayah udara juga harus diperhitungkan dalam memahami ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu. Karena itu, undang-undang dasar yang dirumuskan masa lalu haruslah dilihat sebagai dokumen yang hidup (*living constitution*),⁴⁶ dan kandungan maknanya terus tumbuh dan berkembang (*evolving constitution*).⁴⁷

Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, menegaskan daulat rakyat dan posisi rakyat yang substansial (utama). Di sini demokrasi ekonomi memperoleh justifikasinya, yaitu bahwa kepentingan masyarakat lebih utama dan kepentingan orang-orang. Reaksi konstitutif masyarakat yang makin kuat akhir-akhir ini, khusus dari generasi muda kampus, seperti terhadap diberlakukannya konsensus Washington yang *de facto* menjauhkan terwujudnya sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴⁸ Tidak mampunya pemerintah perusahaan-perusahaan negara mengimplementasikan cita-cita ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 ini, baik dari segi manajemen korporasi maupun dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap perusahaan negara itu, tidak boleh berarti memberikan pembenaran terhadap privatisasi. Sebaliknya, manajemen harus diper-

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi ...*, Op. cit., h. 278.

⁴⁵ *Ibid.*, h. 279.

⁴⁶ Peter P. Sgroin, 1987, *The Living Constitution: Landmark Supreme Court Decision*.

⁴⁷ Martin Edelman, 1994, *Democratic Theories and The Constitution*, t.tp.; Suny Press, h. 339.

⁴⁸ Sri Edi Swarsono, *Loc. cit.*

baiki, pemborosan diatasi. Liberalisasi mungkin akan meningkatkan efisiensi ekonomi (pertumbuhan usaha dan laba), tetapi bukan meningkatkan dan memperluas efisiensi sosial ke arah sebesar-besar kemakmuran masyarakat.⁴⁹

Pilihan mengutamakan efisiensi ekonomi melalui pelaksanaan konsensus Washington terhadap perusahaan-perusahaan negara kita, kemudian meredam sukma kapitalis bawaannya dengan *corporate sosial responsibility* hanya akan mereduksi rakyat dari posisi utama (substansial) ke posisi sampingan (residual). Hal ini sama sekali tidak berarti harus menolak *CSR*, baik dari segi humanistik filantropis maupun dari segi pemberdayaan yang saat ini mulai dilakukan di cabang-cabang produksi lain di luar Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, *CSR* tentulah sangat penting untuk mendukung doktrin kesejahteraan sosial.⁵⁰

Kandungan yang terdapat dalam penguasaan cabang produksi dan sumber-sumber alam adalah mencakup: (a) berkaitan dengan penguasaan pertambangan dan energi; dan (b) berkaitan dengan ketersediaan dan kebutuhan orang banyak terhadap bahan galian (bahan tambang).⁵¹

Pengusahaan dan pemanfaatan sumber daya alam pertambangan secara efisien akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat secara keseluruhan, baik langsung maupun tidak langsung. Usaha memperbaiki kesejahteraan hidup masyarakat yang sifatnya langsung, misalnya sektor energi. Pembangunan pembangkit tenaga listrik dengan tersedia jaringan listrik sebagai sumber energi dan penerangan rumah tangga, secara langsung dapat meningkatkan mutu kehidupan masyarakat.⁵²

Bahan galian yang dibutuhkan masyarakat, tetapi persediaannya langka atau terbatas termasuk cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Meskipun dikonsumsi oleh rakyat banyak, tetapi bila persediaannya juga banyak atau persediaannya sedikit (terbatas), tetapi dikonsumsi oleh sebagian kecil warga masyarakat belum dapat dikelompokkan sebagai cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.⁵³

Berdasarkan batasan di atas, maka bisa terjadi terhadap jenis bahan galian tertentu yang merupakan bahan baku penting, sangat strategis dan vital bagi suatu industri pengolahan yang akhirnya akan dikonsumsi atau dimanfaatkan orang banyak. Dalam hal demikian, ukurannya bukan secara langsung dikonsumsi, tetapi juga sebagai bahan baku suatu proses manufaktur yang lain.⁵⁴

Oleh karena itu, konsep cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak adalah sangat dinamis dan berkembang ukuran, sejauh mana tingkat ketersediaannya dibanding dengan daya dukung terhadap

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Abrar Saleng, *Op. cit.*, h. 37.

⁵² *Ibid.*, h. 36.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Deno Kamelus, 1998, "Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi Indonesia," *Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya*, Tidak Dipublikasikan, h. 257.

kebutuhan, harapan-harapan, dan permintaan pasar.⁵⁵

Lufsiana berpendapat, bahwa pengertian 'dikuasai oleh negara' dalam konteks "*Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*" adalah, bahwa negara menguasai dalam hal pengelolaan, dan secara yuridis arti menguasai adalah mempunyai wewenang untuk berbuat sesuatu terhadap apa yang dikuasainya. Ini berarti, bahwa bumi air seperti halnya laut dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara (pemerintah) dan apabila wewenang pengelolaan dan pemanfaatan tersebut akan dikelola dan dimanfaatkan harus seizin pemerintah (pusat) sebagaimana diatur dalam undang-undang.⁵⁶

Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian **dikuasai oleh negara** sebagai berikut:

- a. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- b. Mengatur, mengawasi penggunaan, dan pemanfaatan.
- c. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.⁵⁷

Berdasarkan rumusan pengertian dikuasai oleh negara tersebut dapat dikatakan, bahwa negara melalui pemerintah (pemerintah pusat) memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dalam memanfaatkan sumber daya alam tersebut.⁵⁸

Tujuan penguasaan negara terhadap objek di atas, adalah sebagai langkah antisipatif untuk menghindari penggunaan sebagai potensi itu, sebagai alat penindasan dan penghisapan terhadap orang lain. Selain itu, sekaligus untuk menjamin agar penggunaan dan pemanfaatan segala potensi tersebut, benar-benar diperuntukan sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁵⁹

4. Prinsip Demokrasi Ekonomi

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menentukan, "*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan*

⁵⁵ **Abrar Saleng**, *Loc. cit.*

⁵⁶ Undang-undang dimaksud adalah undang-undang pelaksana ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Lihat **Lufsiana**, 2006, "Wewenang Daerah Mengelola Sumber Daya Perikanan", *Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya* 2006, Tidak Dipublikasikan, h. 6.

⁵⁷ **Bagir Manan**, 1999, "Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi", *makalah* disampaikan pada Diskusi Panel RUU Migas, FH Unpad Bandung, h. 1-2.

⁵⁸ **Lufsiana**, 2006, "Wewenang Daerah ...", *Op. cit.*, h. 7.

⁵⁹ **Abrar Saleng**, *Loc. cit.*

menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Di sini terdapat beberapa konsep yang perlu dipahami sendiri maupun bersama-sama, yaitu bahwa perekonomian nasional diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi dan prinsip-prinsipnya: (i) kebersamaan; (ii) efisiensi keadilan; (iii) berkelanjutan; (iv) berwawasan lingkungan; (v) kemandirian; (vi) keseimbangan kemajuan; dan (vii) kesatuan ekonomi nasional.⁶⁰

Gagasan demokrasi ekonomi tercantum baik dalam penjelasan UUD 1945 maupun Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 pascareformasi. UUD 1945 memang mengandung gagasan demokrasi politik dan sekaligus demokrasi ekonomi. Artinya, dalam memegang kekuasaan tertinggi di negara kita adalah rakyat, baik di bidang politik maupun ekonomi. Seluruh sumber daya politik dan ekonomi dikuasai oleh rakyat yang berdaulat.

Terminologi Demokrasi ekonomi pertama kali dikemukakan oleh Muhammad Hatta. Menurut **Muhammad Hatta**, yang dimaksud demokrasi ekonomi adalah bahwa setiap warga negara memiliki bagian dan andil (*share*) yang adil akan hal ekonomi. Demokrasi politik akan timpang tanpa adanya demokrasi ekonomi. Pencapaian atas demokrasi politik hanyalah prestasi di atas kertas jika rakyat tidak dilibatkan untuk menikmati akses pada kesejahteraan sosial.⁶¹

Dalam sistem demokrasi dibangun, tentu tidak semuanya secara langsung dikuasai masyarakat, beberapa bagian yang pokok diwakilkan pengurusannya kepada negara dalam hal ini kepada (i) MPR, DPR, DPD, dan presiden dalam penyusunan haluan-haluan dan perumusan kebijakan-kebijakan resmi negara; (ii) kepada presiden dan lembaga-lembaga eksekutif- pemerintah lainnya dalam urusan-urusan melaksanakan haluan-haluan dan kebijakan-kebijakan negara; dan (iii) secara tidak langsung kepada lembaga peradilan dalam urusan mengadili pelanggaran terhadap haluan kebijakan-kebijakan negara.⁶²

Demokrasi ekonomi Indonesia tidak harus sepenuhnya diartikan sebagai berlakunya prinsip “*equal treatment*” secara mutlak. Demokrasi Indonesia bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*sosial justice, fairness, equity, equality*) sehingga menyanggah pemihakan (*parsialisme, special favour*) terhadap yang lemah, miskin, dan yang terbelakang untuk mendapatkan perhatian dan perlakuan khusus ke arah pemberdayaan. Parsialisme terhadap yang tertinggal ini bukanlah sikap yang diskriminatori apalagi yang bersikap “**SARA**”, melainkan memberi makna positif pada doktrin kebersamaan dalam asas kekeluargaan Indonesia. Di sinilah titik tolak kita untuk menegaskan bahwa efisiensi ekonomi berdimensi kepentingan sosial.⁶³

Yang dipersoalkan oleh para ekonom adalah kata-kata ‘efisiensi berkeadilan’.

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi ...*, Op. cit., h. 282.

⁶¹ Mohammad Hatta, 1982, *Memoir*, Jakarta; Tintamas.

⁶² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi ...*, Op. cit., h. 353.

⁶³ Sri Edi Swarsono, Op. cit., h. 13.

Kata-kata 'berkeadilan' sendiri ditambahkan oleh **Sri Edi Swasono**.⁶⁴ Kata ini dimaksudkannya untuk meng-*counter* masuknya paham liberal yang sering kali bekerja dalam rezim efisiensi. Bagi **Harjono**, tidak ada permasalahan dengan konteks tersebut. Menurutnya, kata efisiensi sebenarnya dipilih dalam kerangka mencegah terjadinya pemborosan dan eksploitasi berlebihan terhadap sumber-sumber daya ekonomi.⁶⁵

Namun bagi sejumlah kalangan, efisiensi sering kali dijadikan dalih untuk menghambat pemerataan. Akibatnya, "kue ekonomi" yang dikelola secara efisiensi dan terbatas hanya dinikmati oleh *segelintir* pengelolaannya. Oleh karena itu, ditam-bahkannya kata 'berkeadilan'. Hal itu dimaksudkan untuk menjamin adanya pemerataan. Artinya, hak ini juga dimaksudkan untuk mengawali prinsip 'kebersamaan' yang telah dikatakan sebelumnya.

Perkataan efisiensi keadilan telah mengubah keseluruhan niat terselubung untuk memasukkan pandangan neoliberalisme ekonomi (yang membuka ke arah kapitalisme dan imperialisme baru) ke dalam Pasal 33 UUD 1945. Perkataan efisiensi dalam perekonomian berorientasi pada *maximum gain* (dalam badan usaha ekonomi) dan *maximum satisfaction* (dalam transaksi ekonomi orang-seorang). Inilah, seperti yang telah dikemukakan, paham ekonomi neoklasikal sebagai wujud dari neoliberalisme ekonomi yang beroperasi melalui pasar bebas (*laissez-faire*). Pasar bebas membukakan jalan untuk daulat pasar menggusur daulat rakyat, pasar bebas akan menggusur orang miskin, bukan menggusur kemiskinan.⁶⁶

Dengan diubahnya menjadi perkataan efisiensi berkeadilan, maka kepentingan orang-seorang yang diwakilinya berubah menjadi kepentingan masyarakat, *individual preference* diubah menjadi *sosial preference* (tanpa mengabaikan Arrow's *impossibility theorem*) maka *pareto efficiency* yang statis kita rubah menjadi *pareto social-efficiency* yang dinamis di mana *a visible hand (the government)* mengatur wujud keadilan sosial ekonomi. Ini merupakan transformasi ekonomi dari sistem ekonomi berdasarkan asas perorangan menjadi sistem ekonomi berdasarkan kebersamaan dan asas kekeluargaan.⁶⁷

Dalam sistem ekonomi pasar sosial ini, motivasi individu diimbangi dengan prinsip kepentingan bersama. Kegiatan ekonomi digerakkan oleh mekanisme pasar yang efisien, tetapi berkeadilan (efisiensi-keadilan) seperti yang dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Kepemilikan diproduksi oleh perorangan, dibatasi oleh undang-undang, hukum adat, norma kepentingan umum, kepemilikan publik, dan kepentingan komunal. Peran swasta tidak dibatasi selama tidak terkait dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Peran pemerintah tidak terbatas hanya sebagai regulator, tetapi juga melakukan

⁶⁴ **Harjono**, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, SH., MCL*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, h. 158.

⁶⁵ *Ibid.*, h. 158-159.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

tindakan yang diperlukan bahkan menjadi pelaku langsung apabila timbul adanya eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial. Sistem nilai yang diberlakukan adalah tanggung jawab moral dan sosial. Semua itu ditunjukkan untuk memajukan dan memberdayakan semua pelaku ekonomi secara seimbang dan berkelanjutan menuju pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, yaitu pertumbuhan ekonomi yang menjamin pemerataan yang adil. Ciri-ciri demikian itulah yang dipandang sebagai ciri ekonomi kerakyatan yang ideal menurut UUD 1945.⁶⁸

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, maka penguasaan dalam arti kepemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif dalam arti tidak mutlak selalu harus 100%, asalkan penguasaan oleh negara atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan tersebut tetap terpelihara sebagaimana mestinya.⁶⁹

Meskipun pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham pemerintah dalam BUMN yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. **Jimly Asshiddiqie** berpendapat, bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi tersebut tidak meniadakan penguasaan negara untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi, yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷⁰

C. KESEJAHTERAAN SOSIAL

Berkaitan dengan ketentuan tentang kesejahteraan sosial diatur dalam Pasal 34 UUD 1945. Pasal 34 sendiri sebelum diubah hanya terdiri dari satu pasal tanpa ayat,⁷¹ setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 34 dengan empat ayat, yaitu ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) dengan rumusan sebagai berikut:

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

⁶⁸ *Ibid.*, h. 358.

⁶⁹ **Jimly Asshiddiqie**, 2006, "Perekonomian Nasional ..., *Op. cit.*, h. 18.

⁷⁰ *Ibid.*, h. 19.

⁷¹ Bunyi Pasal 34 UUD 1945 sebelum perubahan, "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara."

- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Perubahan ini didasarkan kepada kebutuhan meningkatkan jaminan konstitusional yang mengatur kewajiban negara di bidang kesejahteraan sosial. Adanya ketentuan mengenai kesejahteraan sosial yang jauh lebih lengkap dibandingkan dengan sebelum perubahan merupakan bagian upaya mewujudkan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sehingga rakyat dapat hidup sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Di dalam rumusan tersebut terkandung maksud untuk lebih mendekatkan gagasan negara kesejahteraan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam realitas.

Negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public services*) yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat.

Sesuai dengan pengaturan Pasal 34 UUD 1945 tentang Kesejahteraan Sosial telah ditetapkan beberapa peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial.
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

1. Pemeliharaan Negara terhadap Fakir Miskin dan Anak-anak Terlantar

Pasal 34 tersebut berbunyi, "*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.*" Dari ketentuan ini ada tiga esensi pokok yaitu (i) fakir miskin, (ii) anak-anak terlantar, dan (iii) pemeliharaan oleh negara.

Kata *fakir miskin* yang terdapat dalam ketentuan Pasal 34 ayat (1) mempunyai pengertian yang berbeda. Oleh karena itu, perkataan *fakir miskin* tidak dapat dipahami sebagai satu kesatuan konsep. Kedua kata itu berasal dari bahasa Arab dengan pengertian berbeda. Kata *fakir* berarti 'orang yang tidak mampu berusaha menghidupi dirinya sendiri', sedangkan *miskin* "orang yang mampu berusaha tetapi tidak mencukupi kebutuhan minimum untuk menghidupi dirinya sendiri."

Meski demikian, ada juga sebagian yang memberikan makna bersama terhadap istilah fakir miskin, yaitu bahwa fakir miskin di sini adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian dan tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan. Fakir miskin dapat juga berarti orang yang mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak dapat memenuhi

kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan. Para gelandangan, pengemis, maupun anak-anak jalanan dapat pula dikategorikan sebagai fakir miskin untuk kemudian dipelihara oleh negara.

Bagaimanakah sebenarnya realisasi pemeliharaan oleh negara yang dikehendaki oleh konstitusi? Penjelasan Pasal 34 UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi, “*Telah cukup jelas, lihat di atas*”. Yang dimaksud oleh kalimat “di atas” itu tidak lain adalah penjelasan dari Pasal 33 UUD 1945 yang memang masuk dalam bab yang sama dengan Pasal 34 yaitu bab mengenai kesejahteraan sosial. Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 antara lain menyebutkan, bahwa *kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran perseorangan*. Oleh sebab itu, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Dari penjelasan UUD 1945 tersebut terlihat jelas relevansi dari sistem ekonomi dalam upaya menanggulangi kemiskinan. Sistem ekonomi kerakyatan yang berasal dari rakyat, dikerjakan oleh rakyat, dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat banyak merupakan bentuk ideal yang seyogianya dan wajib diciptakan oleh negara.

Dengan berjalannya mekanisme ekonomi kerakyatan yang memberikan kesempatan yang adil terhadap sumber-sumber modal, maka kesejahteraan masyarakat dapat dipelihara agar tidak jatuh ke jurang kemiskinan. Masyarakat tidak dapat disalahkan atas kemiskinan yang dideritanya. Peningkatan kesejahteraan sebenarnya adalah hak mereka, sementara di lain pihak, negara (pemerintah) berkewajiban dan memiliki kapasitas untuk menciptakan mekanisme yang kondusif bagi kesejahteraan rakyat. Dalam kenyataannya, pemerintah ternyata tidak berhasil menciptakan kesempatan bagi masyarakat untuk mencapai hal itu. Akumulasi modal yang hanya berputar pada segelintir kalangan masyarakat pada masa Orde Baru tak ayal lagi merupakan kejahatan terstruktur yang tidak boleh terulang kembali. Oleh karena itu, usaha pemerintah untuk menerapkan sistem ekonomi kerakyatan akhir-akhir ini dapat disambut positif sebagai wujud tanggung jawab negara memelihara kesejahteraan rakyatnya.

a. Bantuan dan Rehabilitasi Sosial

Pasal 34 UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (UU Kesra 1974). Pasal 1 UU Kesra 1974 menyatakan bahwa,

Setiap warga negara berhak atas taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya dan berkewajiban untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial.

Selain usaha menciptakan sistem perekonomian yang sifatnya mendasar, perlu pula usaha yang sifatnya lebih pada pelaksanaan langsung di lapangan. Hal ini dibutuhkan untuk dapat sesegera mungkin mengantisipasi keadaan sosial yang memprihatinkan ini. Pengaturan yang bersifat lebih teknis di bawah UU Kesra 1974 adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin (PP Kesra 1981). Pasal 2 ayat (1) dari PP

Kesra 1981 di atas menyebutkan, bahwa fakir miskin berhak mendapatkan pelayanan kesejahteraan sosial. Selanjutnya, ayat (2) pasal yang sama menyatakan, bahwa pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin tersebut meliputi bantuan sosial dan rehabilitasi sosial.

Bantuan sosial merupakan bantuan bersifat sementara yang diberikan kepada keluarga fakir miskin agar mereka dapat meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya. Bantuan sosial yang diberikan dapat berbentuk bantuan santunan hidup, bantuan sarana usaha ekonomi produktif, atau bantuan sarana kelompok usaha bersama. Bantuan ini berupa bahan atau peralatan untuk menunjang usaha ekonomi produktif. Sesuai dengan asas kekeluargaan yang dianut, maka sarana usaha ekonomi produktif tersebut diberikan dan dikelola dalam sebuah kelompok usaha bersama yang berada dalam pembinaan pemerintah.

b. Proses Pemberian Bantuan

Proses pemberian bantuan yang dilakukan pemerintah dengan pengajuan data keluarga miskin yang perlu mendapatkan bantuan melalui RT/RW yang bersangkutan dalam rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) kecamatan tiap-tiap desa/kecamatan. Data yang diterima kemudian dibicarakan dan diolah di Rakorbang kabupaten/Kota Madya untuk selanjutnya dibawa ke tingkat provinsi dan terakhir diajukan ke Bapenas. Data yang masuk ke Bapenas diseleksi untuk disesuaikan dengan anggaran yang disediakan APBN. Proses yang cukup panjang ini menghendaki efisiensi di setiap lini agar dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

Tindak lanjut dari pemberian bantuan sosial adalah rehabilitasi sosial yang berfungsi sebagai proses refungsionalisasi dan pengembangan, untuk memungkinkan fakir miskin mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Dalam proses rehabilitasi sosial ini, fakir miskin berhak untuk mendapatkan pembinaan kesadaran berswadaya, pembinaan mental, pembinaan fisik, pembinaan keterampilan, dan pembinaan kesadaran hidup bermasyarakat. Fakir miskin yang telah selesai menjalani pembinaan dapat diberikan bantuan permodalan oleh Depsos guna meningkatkan taraf kesejahteraannya.

2. Jaring Pengaman Sosial

Program lain yang sedang digalakkan pemerintah untuk membantu meringankan beban masyarakat dan mencegah timbulnya fakir miskin baru adalah program Jaring Pengaman Sosial (JPS). JPS dilakukan dengan bekerja sama dengan badan-badan dana luar negeri. Salah satu bentuk program ini dilaksanakan melalui kemitraan dengan perusahaan-perusahaan yang masih mampu bertahan untuk dapat menampung sebagian tenaga kerja yang terkena PHK. Salah satu kelebihan program jaringan pengaman sosial ini adalah pelaksanaan di lapangan tidak lagi dilakukan oleh aparat pemerintahan sehingga dapat dihindari kemungkinan hambatan birokrasi yang mengumpulkan efektivitas program. Namun sayangnya, program yang

mempunyai dana miliaran dolar dan triliunan rupiah ini belum dikelola dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari tidak terdapatnya kejelasan dan standar baku terhadap pelaksanaan program JPS ini. Program yang melibatkan banyak LSM ini pun ternyata masih mengikuti LSM yang sebenarnya kurang *qualified*, bahkan LSM yang belum mempunyai struktur organisasi permanen.

a. Dibutuhkan Partisipasi Masyarakat

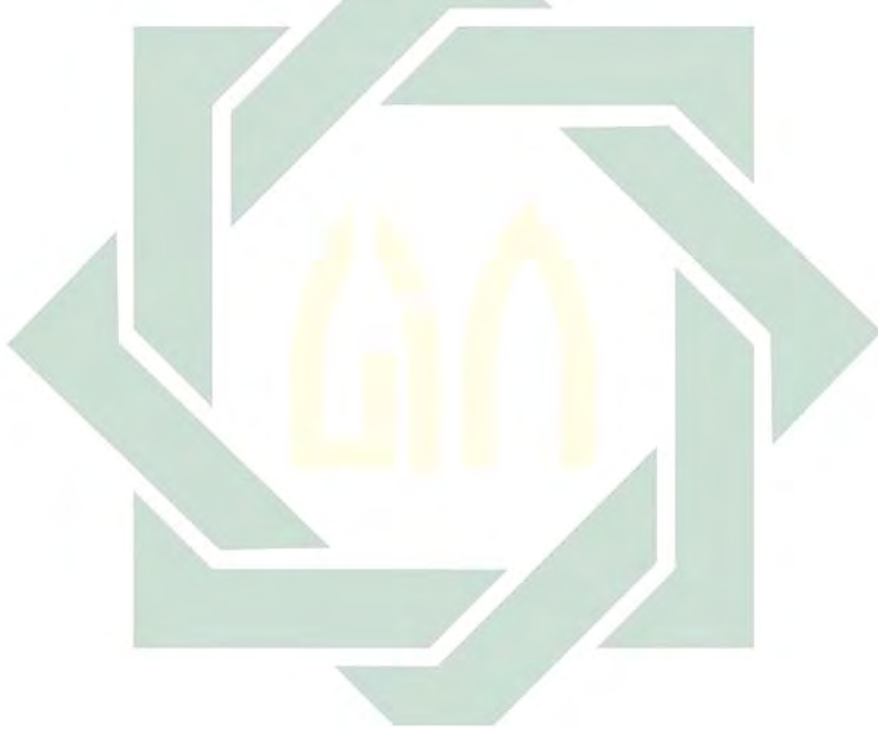
Selain hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat seperti dipaparkan di atas, terdapat pula kewajiban bagi masyarakat, yang dibebankan oleh UU Kesra 1974, untuk ikut serta dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial. Keadaan keuangan negara yang tidak mendukung saat ini sangat memerlukan bantuan yang intensif dari masyarakat, karena pada saat rakyat sangat memerlukan bantuan dana pelayanan sosial dari pemerintah, ternyata anggaran pemerintah untuk pelayanan sosial justru menurun. Ada beberapa peraturan yang telah dibuat untuk memfasilitasi kewajiban masyarakat tersebut. Salah satunya adalah Keputusan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 1998, yang memberikan wewenang kepada masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin untuk melakukan pengumpulan dana maupun menerima dan menyalurkan zakat, infak, dan sedakah. Pasal 12 PP Kesra 1981 juga memfasilitasi kewajiban ini dengan memberikan kemungkinan bagi organisasi sosial yang menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial untuk mendapatkan bantuan subsidi.

Menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bukanlah satu-satunya bentuk partisipasi masyarakat. Untuk dapat meningkatkan kesejahteraan sosial, juga dibutuhkan kontrol sosial dari masyarakat terhadap kewajiban pemerintah untuk menjamin kesejahteraan sosial ini. Kritik langsung dan peranan insan pers akan selalu dibutuhkan untuk mencegah adanya kebocoran-kebocoran dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial.

b. Transparansi

Dari pengamatan langsung di bilangan Kampung Tengah Jakarta Selatan pada bulan Februari 1999, ditemukan komunitas masyarakat tidak mampu yang belum pernah sekalipun mendapatkan bantuan dari pemerintah. Apakah mungkin kondisi mereka yang hidup di lingkungan kumuh dengan rumah-rumah semi permanen berukuran tiga kali tiga meter masih belum layak untuk mendapatkan bantuan? Yang jelas mereka sangat membutuhkan bantuan dari pemerintah untuk modal usaha mereka agar tidak terjerat oleh rentenir. Aparat kelurahan diketahui pernah mendata dan mendokumentasi mereka dengan *iming-iming* akan diberikan bantuan permukiman, namun dalam kurun waktu cukup lama janji tersebut belum kunjung terealisasi. Langkah transparansi harus segera dilakukan agar efisiensi bantuan dapat terjamin. Adanya transparansi sangat dibutuhkan dalam proses pemberian bantuan ini untuk memberikan kepastian bahwa dana bantuan telah dimanfaatkan sesuai de-

ngan peruntukannya. Masyarakat pemberi dana, yaitu penyumbang maupun seluruh masyarakat sebagai pembayar pajak kepada negara, yang dananya digunakan untuk kesejahteraan sosial, berhak untuk mengetahui apa yang terjadi pada dana yang telah mereka berikan. Sementara masyarakat yang berhak menerima dana tersebut juga berhak atas transparansi, untuk memastikan bahwa hak mereka atas kesejahteraan sosial tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak berhak menerimanya. Masalah pemenuhan hak atas kesejahteraan sosial ini sangat mendesak untuk segera dituntaskan. Konstitusi kita sendiri telah mengakomodasi hak atas kesejahteraan sosial. Para pendiri bangsa ini telah tidak melupakan hak dasar ini, akankah kita—generasi sekarang—justru melupakannya?



Bab 21

BENDERA, BAHASA, LAMBANG NEGARA, DAN LAGU KEBANGSAAN

A. PENGANTAR

Bab tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan ini semula berjudul Bab tentang Bendera dan Bahasa. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, judulnya menjadi Bab tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. Jika sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bab ini terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 35 dan Pasal 36, maka setelah perubahan menjadi lima pasal, yaitu Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C. Rumusannya sebagai berikut:

Rumusan perubahan:

BAB XV

BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.

Rumusan naskah asli:**BAB XV
BENDERA DAN BAHASA****Pasal 35**

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Rumusan mengenai hal ini sebelumnya belum diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hanya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951.

Masuknya ketentuan mengenai lambang negara serta lagu kebangsaan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang melengkapi pengaturan mengenai bendera negara dan bahasa negara yang telah ada sebelumnya merupakan ikhtiar untuk memperkuat kedudukan dan makna atribut kenegaraan di tengah kehidupan global dan hubungan internasional yang terus berubah. Dengan kata lain, kendatipun atribut itu tampaknya simbolis, hal tersebut tetap penting karena menunjukkan identitas dan kedaulatan suatu negara dalam pergaulan internasional.

Atribut kenegaraan itu menjadi simbol pemersatu seluruh bangsa Indonesia di tengah perubahan dunia yang tidak jarang berpotensi mengancam keutuhan dan kebersamaan sebuah negara dan bangsa, tak terkecuali bangsa dan negara Indonesia.

Bentuk pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (baca UU BBLN & LB 2009).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan ini disahkan pada 9 Juli 2009. UU 24/2009 ini secara umum memiliki 9 Bab dan 74 pasal yang pada pokoknya mengatur tentang praktik penetapan dan tata cara penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan berikut ketentuan-ketentuan pidananya. Setidaknya ada tiga hal tujuan dari dibentuknya UU BBLN & LB 2009 ini antara lain:

1. Memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menjaga kehormatan yang menunjukkan kedaulatan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Menciptakan ketertiban, kepastian, dan standardisasi penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan.

UUD 1945 sudah mengatur berbagai hal yang menyangkut tentang bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan, yaitu dalam Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, Pasal 36B dan untuk implementasinya ke dalam UU diperintahkan me-

lalui Pasal 36C. Namun demikian, Bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan hingga kini belum diatur secara lengkap dalam sebuah UU. Selama ini pengaturan tentang bendera, bahasa, lambang negara, serta lagu kebangsaan diatur dalam beragam peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang hanya mengatur tentang kejahatan (tindak pidana) yang menggunakan Bendera Sang Merah Putih; penodaan terhadap bendera negara sahabat; penodaan terhadap Bendera Sang Merah Putih dan Lambang Negara Garuda Pancasila; serta pemakaian Bendera Sang Merah Putih oleh mereka yang tidak memiliki hak menggunakannya seperti terdapat pada Pasal 52a; Pasal 142a; Pasal 154a; dan Pasal 473.
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di sekolah (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 550).
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 dari Republik Indonesia dahulu tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk Seluruh Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 550).
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 302, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2361).
5. Undang-Undang Nomor 14 PRPS Tahun 1965 Nomor 80, Undang-Undang Nomor 19 PNPS Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 81).
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390) jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4301).
7. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1958 tentang Bendera Kebangsaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 68).
9. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1958 tentang Penggunaan Bendera Kebangsaan Asing (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 69).
10. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1958 tentang Panji dan Bendera Jabatan.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 tentang Penggunaan Lambang Negara; (8) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958 tentang Lagu Kebangsaan Indonesia Raya.
12. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1990 tentang Ketentuan Keprotokolan Mengenai Tata Tempat, Tata Upacara, dan Tata Penghormatan.

UU BBLN & LB 2009 ini diharapkan mampu mengatasi berbagai masalah yang terkait dengan praktik penetapan dan tata cara penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan dan mengatur tentang berbagai hal yang ter-

kait dengan penetapan dan tata cara penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan, termasuk di dalamnya diatur tentang ketentuan pidana bagi siapa saja yang secara sengaja melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang BBLN & LB 2009.

B. BENDERA NEGARA INDONESIA

Negara sebagai suatu organisasi yang berdaulat pasti memiliki bendera negara. Bendera adalah sepotong kain, sering dikibarkan di tiang, umumnya digunakan secara simbolis untuk memberikan sinyal atau identifikasi. Hal ini paling sering digunakan untuk melambangkan suatu negara untuk mewujudkan kedaulatan dan kemerdekaan. Selain itu, bendera juga merupakan lambang kebesaran, kewujudan, dan kedaulatan sebuah wilayah atau negara karena itu bendera tidak BOLEH digunakan untuk alat menghapus atau menutup sesuatu benda. Dalam sebuah negara ataupun sebuah organisasi pun sangat perlu sebuah simbol atau lambang. Simbol-simbol tersebut mempunyai berbagai bentuk di mana salah satunya bendera.

Menurut sejarahnya, bendera telah digunakan pada abad ke-16 dalam bentuk, warna yang beraneka ragam, dan model yang berbeda-beda. Pada 1122 Masehi Maharaja Chou yang merupakan pangeran Dinasti Chou di negara Cina telah menggunakan bendera warna putih belio adalah pengguna bendera yang pertama di dunia. Bendera dalam bahasa Inggris disebut *flag*, perkataan *flag* berasal dari *Old Dasaxon* atau Jerman *flaken* atau *flegan* yang artinya mengibar atau mengapung di atas angin, bendera adalah semangat patriot. Seperti kata pujangga, “Bendera adalah suatu perkara yang mudah yaitu tak lebih daripada sehelai kain berwarna walau bagaimanapun manusia mati-matian mempertahankannya.”

Pasal 35 UUD NRI 1945 berbunyi, “*Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.*” Ketentuan ini sama sebagaimana ditentukan dalam Pasal 35 UUD 1945 sebelum perubahan dan tidak mengalami perubahan redaksional. Berbeda secara redaksional Pasal 1 UUBBLN & LB 2009 menyatakan, “*Bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Bendera Negara adalah Sang Merah Putih.*”

Berdasarkan ketentuan tersebut jelaslah bahwa Bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara singkat disebut Bendera Negara adalah Sang Merah Putih. Bendera Negara Sang Merah Putih berbentuk empat persegi panjang dengan ukuran lebar $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari panjang serta bagian atas berwarna merah dan bagian bawah berwarna putih yang kedua bagiannya berukuran sama. Bendera Indonesia memiliki makna filosofis. Merah berarti berani, putih berarti suci. Merah melambangkan tubuh manusia, sedangkan putih melambangkan jiwa manusia. Keduanya saling melengkapi dan menyempurnakan untuk Indonesia.¹

¹ <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbaceh/2013/12/24/bendera-merah-putih-lambang-kebesaran-negara/>, diakses 2 Maret 2017.

1. Sejarah Sang Merah Putih

Bendera nasional Indonesia adalah sebuah bendera berdesain sederhana dengan dua warna yang di bagi menjadi dua bagian secara mendatar. Warna diambil dari warna kerajaan Majapahit. Pada masa Kerajaan Majapahit warna merah dan putih merupakan warna yang dimuliakan, karena digunakannya warna dan merah putih dalam upacara hari kebesaran raja pada waktu Pemerintahan Hayam Wuruk yang bertakhta di Kerajaan Majapahit tahun 1350-1389 M.

Sebenarnya tidak hanya Kerajaan Majapahit saja yang memakai bendera merah putih sebagai lambang kebesaran. Sebelum Kerajaan Majapahit, Kerajaan Kediri telah memakai panji-panji merah putih. Bendera Merah Putih dikibarkan pada 1292 M oleh tentara Jayakatwang (Kediri) ketika berperang melawan kekuasaan Kertanegara dari Singosari (1222-1292 M). Sejarah itu disebut dalam tulisan, bahwa Jawa Kuno yang memakai tahun 1216 Caka (1254 Masehi), menceritakan tentang perang antara Jayakatwang melawan Raden Wijaya.

Selain itu, bendera perang Sisingamaraja IX dari tanah Batak juga memakai warna merah putih sebagai warna benderanya, berbagai pedang kembar warna putih dengan dasar merah menyala dan putih. Warna merah dan putih ini adalah bendera Sisingamaraja ke XII. Dua pedang kembar melambangkan pisau Gajah Dompok pusaka raja-raja Sisingamaraja yang ke I sampai ke XII.

Ketika terjadi perang di Aceh, pejuang-pejuang Aceh telah menggunakan bendera perang berupa umbul-umbul dengan warna merah dan putih, di bagian belakang diaplikasikan gambar pedang, bulan sabit, matahari, dan bintang serta beberapa ayat suci Al-Qur'an.

Di zaman kerajaan Bugis Bone, Sulawesi Selatan sebelum arung Palaka, bendera merah putih adalah simbol kekuasaan dan kebesaran kerajaan Bone. Bendera Bone itu dikenal dengan nama *worom porang*. Pada waktu perang Jawa (1825-1830), Pangeran Diponegoro memakai panji-panji merah putih dalam perjuangan melawan Belanda.

Bendera yang dinamakan Sang Merah Putih berkibar untuk pertama kali dalam abad 20 sebagai lambang kemerdekaan yakni di Benua Eropa. Pada 1922 para pelajar dan kaum nasional yang masuk dalam Perhimpunan Indonesia mengibarkan bendera Merah Putih di negeri Belanda dengan kepala banteng di tengah-tengahnya.

Pada 1927 lahirlah di kota Bandung Partai Nasional Indonesia (PNI) yang mempunyai tujuan Indonesia Merdeka. PNI mengibarkan bendera Merah Putih kepala banteng. Dan pada tanggal 28 Oktober 1928 berkibarlah untuk pertama kalinya bendera, Merah Putih sebagai bendera kebangsaan yaitu dalam Kongres Indonesia Muda di Jakarta. Sejak itu berkibarlah bendera kebangsaan Merah Putih di seluruh kepulauan Indonesia.

Setelah Perang Dunia II berakhir, Indonesia merdeka dan mulai menggunakan bendera Merah Putih sebagai bendera nasional. Kemudian bendera Merah-Putih bergelar “Sang” yang berarti kemegahan turun-temurun, sehingga Sang Saka berarti bendera warisan yang dimuliakan.

Sang Saka Merah Putih merupakan julukan kehormatan terhadap bendera Merah Putih negara Indonesia. Bendera pusaka ini dibuat oleh Ibu Fatmawati istri Presiden Soekarno pada tahun 1944 dan berukuran 276 x 200 cm. Bendera ini berbahan dari katun Jepang, namun ada juga yang mengatakan terbuat dari kain *woll* dari London yang saat itu memang khusus untuk membuat bendera-bendera Negara di dunia karena terkenal dengan keawetannya.

Pada mulanya, sebutan ini ditujukan untuk Bendera Merah Putih yang dikibarkan pada 17 Agustus 1945 di Jalan Pegangsaan Timur 56, Jakarta, saat Proklamasi dilaksanakan. Sejak tahun 1946-1968, bendera tersebut hanya dikibarkan pada saat setiap HUT RI. Mulai tahun 1969 Bendera Pusaka itu tidak lagi dapat dikibarkan karena sudah tua, dan sampai saat ini disimpan di Istana Negara (Istana Merdeka). Sebagai gantinya dikibarkan duplikatnya yang dibuat dari sutra alam Indonesia.

Pada 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dibentuk pada 9 Agustus 1945 mengadakan sidang yang pertama dan menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang kemudian dikenal sebagai Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Dalam UUD 1945, Bab I, Pasal I, ditetapkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam UUD 1945 Pasal 35 ditetapkan pula bahwa bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih. Dengan demikian itu, sejak ditetapkannya UUD 1945, Sang Merah Putih merupakan bendera kebangsaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara filosofis, simbolis warna MERAH berarti berani dan PUTIH berarti suci atau bersih, jadi arti kiasan warna bendera merah putih adalah Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berani karena dilandaskan kebenaran. Tidak memaksakan kehendak pada negara lain, menjaga ketertiban dan persaudaraan dunia. Adapun dalam ketetaneagaan fungsi dan kedudukan bendera adalah; *Pertama*, merupakan identitas dan jati diri bangsa. *Kedua*, merupakan kedaulatan bangsa. *Ketiga*, merupakan lambang tertinggi Bangsa.

Beberapa bendera bangsa lain ada yang mirip dengan bendera negara Indonesia yaitu bendera Monako dan Solothum yang mempunyai warna sama namun rasio yang berbeda, selain itu bendera negara Indonesia juga mirip dengan Bendera Polandia yang mempunyai warna yang sama namun warnanya terbalik.²

2. Bentuk, Ukuran, dan Bahan Bendera Negara

Bendera nasional Indonesia adalah termasuk sebuah bendera simpel dengan dua warna yang dibagi menjadi dua bagian secara horizontal. Warnanya diambil dari warna Kerajaan Majapahit. Bendera yang dinamakan Sang Saka—atau lebih seringnya Merah Putih—ini pertama kali digunakan oleh para pelajar dan nasionalis pada awal abad ke-20 di bawah kekuasaan Belanda. Setelah Perang Dunia II berakhir, Indonesia merdeka dan mulai menggunakan bendera ini sebagai bendera resmi.

² <http://www.wikipedia.com> , diakses 2 Maret 2017.

Menurut Pasal 4 UUBBLN & LB 2009, bahwa Bendera Negara Sang Merah Putih berbentuk empat persegi panjang dengan ukuran lebar $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari panjang serta bagian atas berwarna merah dan bagian bawah berwarna putih³ yang kedua bagiannya berukuran sama. Selain itu, bendera negara tersebut dibuat dari kain yang warnanya tidak luntur, dengan ukuran bervariasi⁴ sesuai ketentuan sebagai berikut:

- a. 200 cm x 300 cm untuk penggunaan di lapangan istana kepresidenan;
- b. 120 cm x 180 cm untuk penggunaan di lapangan umum;
- c. 100 cm x 150 cm untuk penggunaan di ruangan;
- d. 36 cm x 54 cm untuk penggunaan di mobil Presiden dan Wakil Presiden;
- e. 30 cm x 45 cm untuk penggunaan di mobil pejabat negara;
- f. 20 cm x 30 cm untuk penggunaan di kendaraan umum;
- g. 100 cm x 150 cm untuk penggunaan di kapal;
- h. 100 cm x 150 cm untuk penggunaan di kereta api;
- i. 30 cm x 45 cm untuk penggunaan di pesawat udara; dan
- j. 10 cm x 15 cm untuk penggunaan di meja.

Adapun untuk keperluan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), bendera yang merepresentasikan bendera negara dapat dibuat dari bahan yang berbeda dengan bahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ukuran yang berbeda dengan ukuran sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan bentuk yang berbeda dengan bentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

3. Tata Cara Penggunaan Bendera Negara

Pasal 6 UUBBLN & LB 2009 berbunyi, “Penggunaan Bendera Negara dapat berupa pengibaran dan/atau pemasangan.” Adapun berkaitan dengan tata cara pengibaran dan/atau pemasangan bendera negara diatur dalam Pasal 7, bahwa;

- 1) Pengibaran dan/atau pemasangan Bendera Negara dilakukan pada waktu antara matahari terbit hingga matahari terbenam.
- 2) Dalam keadaan tertentu pengibaran dan/atau pemasangan Bendera Negara dapat dilakukan pada malam hari.
- 3) Bendera Negara wajib dikibarkan pada setiap peringatan Hari Kemerdekaan Bangsa Indonesia tanggal 17 Agustus oleh warga negara yang menguasai hak penggunaan rumah, gedung atau kantor, satuan pendidikan, transportasi umum, dan transportasi pribadi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

³ Menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1), bahwa yang dimaksud dengan “warna merah” adalah warna merah jernih yang secara digital mempunyai kadar MHB (Merah Hijau Biru) atau RGB (Red Green Blue): merah 255, hijau 0, dan biru 0. Warna merah telah lama dikenal dalam mitologi, kesusasteraan, dan sejarah Nusantara. Warna ini melambangkan keberanian. Adapun yang dimaksud dengan “warna putih” adalah warna putih tanpa gradasi secara digital mempunyai kadar MHB: merah 255, hijau 255, dan biru 255. Warna putih telah lama dikenal dalam mitologi, kesusasteraan, dan sejarah Nusantara. Warna ini melambangkan kesucian.

⁴ Sebelum berlakunya UU No. 24 Tahun 2009, ketentuan tentang ukuran bendera negara diatur dalam PERPU No. 40 Tahun 1950. Menurut ketentuan dalam Perpu No. 40 Tahun 1950 tersebut, bahwa ukuran bendera ditentukan: (1) Ukuran maksimal 300 cm x 200 cm, dan (2) Ukuran Minimal 30 cm x 20 cm.

dan di kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

- 4) Dalam rangka pengibaran Bendera Negara di rumah, pemerintah daerah memberikan Bendera Negara kepada warga negara Indonesia yang tidak mampu.
- 5) Selain pengibaran pada setiap tanggal 17 Agustus, Bendera Negara dikibarkan pada waktu peringatan hari-hari besar nasional atau peristiwa lain.⁵

Berkaitan dengan pengibaran pada peristiwa lain selain tanggal 17 Agustus dan pada waktu peringatan hari-hari besar nasional, Pasal 8 UUBBLN & LB 2009 mengatur; *Pertama*, pengibaran Bendera Negara pada peristiwa lain secara nasional diatur oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya berkaitan dengan kesekretariatan negara. *Kedua*, pengibaran Bendera Negara pada peristiwa lain di daerah, diatur oleh kepala daerah.

Beberapa tempat yang wajib dikibarkan bendera negara setiap hari yakni: (1) istana presiden dan wakil presiden; (2) gedung atau kantor lembaga negara; (3) gedung atau kantor lembaga pemerintah; (4) gedung atau kantor lembaga pemerintah nonkementerian; (5) gedung atau kantor lembaga pemerintah daerah; (6) gedung atau kantor dewan perwakilan rakyat daerah; (7) gedung atau kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; (8) gedung atau halaman satuan pendidikan; (9) gedung atau kantor swasta; (10) rumah jabatan presiden dan wakil presiden; (11) rumah jabatan pimpinan lembaga negara; (12) rumah jabatan menteri; (13) rumah jabatan pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian; (14) rumah jabatan gubernur, bupati, walikota, dan camat; (15) gedung atau kantor atau rumah jabatan lain;⁶ (16) pos perbatasan dan pulau-pulau terluar di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (17) lingkungan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia; dan (18) taman makam pahlawan nasional.⁷

Ada beberapa hal khusus berkaitan dengan penggunaan bendera negara yaitu; *Pertama*, penggunaan bendera negara di lingkungan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia diatur tersendiri oleh pimpinan institusi dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009. *Kedua*, penggunaan bendera negara di kantor perwakilan negara Republik Indonesia di luar negeri tetap berpedoman pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009. *Ketiga*, dalam hal bendera negara digunakan di luar gedung atau kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dilakukan sesuai dengan peraturan penggunaan bendera asing yang

⁵ Berdasarkan penjelasan Pasal 7 ayat (5), bahwa yang dimaksud dengan “hari-hari besar nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia” antara lain: (1) tanggal 2 Mei, Hari Pendidikan Nasional; (2) tanggal 20 Mei, Hari Kebangkitan Nasional; (3) tanggal 1 Oktober, Hari Kesaktian Pancasila; (4) tanggal 28 Oktober, Hari Sumpah Pemuda; dan (5) tanggal 10 November, Hari Pahlawan. Adapun yang dimaksud dengan “peristiwa lain” adalah peristiwa besar atau kejadian luar biasa yang dialami oleh bangsa Indonesia, misalnya kunjungan presiden atau wakil presiden ke daerah dan pada perayaan dirgahayu daerah.

⁶ Yang dimaksud dengan “gedung atau kantor atau rumah jabatan lain” adalah gedung atau kantor atau rumah jabatan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁷ Pasal 9 ayat (1) UU No. 24/2009.

berlaku di negara yang bersangkutan.⁸

Selain bendera negara wajib dikibarkan setiap hari pada kantor instansi pemerintahan dan/atau tempat-tempat yang telah ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 10 ayat (1), bahwa Bendera Negara wajib dipasang pada: (1) kereta api yang digunakan presiden atau wakil presiden; (2) kapal milik pemerintah atau kapal yang terdaftar di Indonesia pada waktu berlabuh dan berlayar; dan (3) pesawat terbang milik pemerintah atau pesawat terbang yang terdaftar di Indonesia.

Adapun tata cara pemasangan adalah sebagai berikut:

- (1) Pemasangan bendera negara di kereta api yang digunakan presiden atau wakil presiden ditempatkan di sebelah kanan kabin masinis.
- (2) Pemasangan bendera negara pada kapal milik pemerintah atau kapal yang terdaftar di Indonesia pada waktu berlabuh dan berlayar ditempatkan di tengah anjungan kapal.
- (3) Pemasangan bendera negara pada pesawat terbang milik pemerintah atau pesawat terbang yang terdaftar di Indonesia ditempatkan di sebelah kanan ekor pesawat terbang.⁹

Bendera negara juga dapat dikibarkan dan/atau dipasang pada:

- a. kendaraan atau mobil dinas;
- b. pertemuan resmi pemerintah dan/atau organisasi;
- c. perayaan agama atau adat;
- d. pertandingan olahraga; dan/atau
- e. perayaan atau peristiwa lain.

Dalam hal yang diperbolehkan oleh undang-undang, Pasal 12 (1) UU No. 24 Tahun 2009 menentukan, bahwa Bendera Negara dapat digunakan sebagai: *Pertama*, tanda perdamaian apabila terjadi konflik horizontal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Kedua, tanda berkabung apabila presiden atau wakil presiden, mantan presiden atau mantan wakil presiden, pimpinan atau anggota lembaga negara, menteri atau pejabat setingkat menteri, kepala daerah, dan/atau pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah meninggal dunia. Pada suasana berkabung ini bendera negara dikibarkan setengah tiang.

Ketiga, penutup peti atau usungan jenazah presiden atau wakil presiden, mantan presiden atau mantan wakil presiden yang mangkat, anggota lembaga negara, menteri atau pejabat setingkat menteri, kepala daerah, anggota dewan perwakilan rakyat daerah, kepala perwakilan diplomatik, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia yang meninggal dalam tugas, dan/atau warga negara Indonesia yang berjasa bagi bangsa dan negara.

⁸ Pasal 9 ayat (2) dan (3) UU No. 24 Tahun 2009.

⁹ Pasal 10 ayat (1), (3) dan (4) UU No. 24 Tahun 2009.

Peraturan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Bendera Kebangsaan Indonesia. Menentukan hal-hal yang penting tentang Bendera Pusaka sebagai berikut:

- (1) Bendera Pusaka adalah bendera kebangsaan yang dikibarkan pada Upacara Proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945.
- (2) Duplikat Bendera Pusaka hanya dapat di kibarkan pada 17 Agustus.
- (3) Pada waktu penaikan/penurunan semua yang hadir berdiri tegak.
- (4) Pada saat akan dikibarkan/diturunkan bendera tidak boleh menyentuh tanah atau air.
- (5) Bendera kebangsaan tidak boleh ditempel lencana cukup dengan dua warna saja.

Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2009, Pasal 13 dinyatakan:

- (1) Bendera Negara dikibarkan dan/atau dipasang pada tiang yang besar dan tingginya seimbang dengan ukuran Bendera Negara.
- (2) Bendera Negara yang dipasang pada tali diikatkan pada sisi dalam kibaran Bendera Negara.
- (3) Bendera Negara yang dipasang pada dinding, dipasang membujur rata.

Selanjutnya dalam Pasal 14 UU No. 24 Tahun 2009 dijelaskan:

- (1) Bendera Negara dinaikkan atau diturunkan pada tiang secara perlahan-lahan, dengan khidmat, dan tidak menyentuh tanah.
- (2) Bendera Negara yang dikibarkan setengah tiang, dinaikkan hingga ke ujung tiang, dihentikan sebentar dan diturunkan tepat setengah tiang.
- (3) Dalam hal Bendera Negara hendak diturunkan, dinaikkan terlebih dahulu hingga ujung tiang, dihentikan sebentar, kemudian diturunkan.

Pada waktu penaikan atau penurunan bendera negara, semua orang yang hadir memberi hormat dengan berdiri tegak dan khidmat sambil menghadapkan muka pada bendera negara sampai penaikan atau penurunan bendera negara selesai. Penaikan atau penurunan bendera negara dapat juga diiringi Lagu Kebangsaan Indonesia Raya.¹⁰

4. Larangan dan Sanksi Pidana Pelecehan terhadap Bendera Negara

Ada beberapa hal yang patut dicermati dalam UU 24/2009 terutama dalam hal larangan yang berakibat pada dugaan tindak pidana perlakuan terhadap bendera negara.

Pertama, setiap orang dilarang: (a) merusak, merobek, menginjak-injak, membakar, atau melakukan perbuatan lain dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan bendera negara.¹¹

Kedua, setiap orang dilarang: (b) memakai bendera negara untuk reklame atau iklan komersial; (c) mengibarkan bendera negara yang rusak, robek, luntur, kusut,

¹⁰ Pasal 15 UU No. 24 Tahun 2009.

¹¹ Pasal 24a UU No. 24 Tahun 2009.

atau kusam; (d) mencetak, menyulam, dan menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apa pun pada bendera negara; dan (e) memakai bendera negara untuk langit-langit, atap, pembungkus barang, dan tutup barang yang dapat menurunkan kehormatan bendera negara.¹²

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka setiap orang yang merusak, merobek, menginjak-injak, membakar, atau melakukan perbuatan lain dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan bendera negara, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 500 juta.¹³

Sementara, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp 100 juta bagi setiap orang yang:¹⁴

- a. Dengan sengaja memakai bendera negara untuk reklame atau iklan komersial.
- b. Dengan sengaja mengibarkan bendera negara yang rusak, robek, luntur, kusut, atau kusam.
- c. Mencetak, menyulam, dan menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apa pun pada bendera negara.
- d. Dengan sengaja memakai bendera negara untuk langit-langit, atap, pembungkus barang, dan penutup barang yang dapat merendahkan kehormatan bendera negara.

Adapun bagi orang yang mencoret, menulis, menggambari, atau membuat rusak Lambang Negara dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Lambang Negara, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 500 juta.

a. Tindak Pidana Pembakaran terhadap Bendera Kebangsaan Negara dan Negara Sahabat

Kasus pembakaran terhadap bendera, terutama bendera negara sahabat sering terjadi di Indonesia. Tindak demikian sering disebut dengan istilah pelecehan dan/atau penodaan. **Pelecehan**, merujuk pada *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (1990), berarti menghina, memandang rendah, mengabaikan suatu hal. Jadi pelecehan terhadap simbol negara, berarti menghina, memandang rendah, atau mengabaikan simbol negara, yakni bendera ataupun lambang negara.

Larangan pelecehan terhadap simbol negara sudah diatur pada Pasal 24 UU Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. Pasal tersebut menyatakan:

Setiap orang dilarang:

merusak, merobek, menginjak-injak, membakar, atau melakukan perbuatan lain dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Bendera Negara; memakai Bendera Negara untuk reklame atau iklan komersial; mengibarkan Bendera Negara yang

¹² Pasal 24b, c, dan d UU 24 Tahun 2009.

¹³ Pasal 66 UU 24 Tahun 2009.

¹⁴ Pasal 67 UU 24 Tahun 2009.

rusak, robek, luntur, kusut, atau kusam; mencetak, menyulam, dan menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apa pun pada Bendera Negara; dan memakai Bendera Negara untuk langit-langit, atap, pembungkus barang, dan tutup barang yang dapat menurunkan kehormatan Bendera Negara.

Jika ada orang yang melakukan larangan yang tercantum di Pasal 24 UU No. 24 Tahun 2009 tersebut, maka akan dikenakan sanksi pidana berupa penjara atau denda sebagaimana diatur Pasal 66 sampai dengan Pasal 71 UU No. 24 Tahun 2009.

Selain diatur pada UU tersendiri, larangan pelecehan terhadap simbol negara sebenarnya telah diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), yakni Pasal 154a. Pasal tersebut menyatakan orang yang menodai bendera dan lambang Negara Indonesia diancam pidana penjara maksimal 4 tahun.

b. Kasus Tindak Pidana Penodaan terhadap Bendera Kebangsaan

Kasus Band Dewa yang dilaporkan oleh Roy Suryo ke kepolisian karena dianggap telah menodai bendera kebangsaan Indonesia dalam video klipnya adalah menarik untuk dikaji kembali dalam konteks kriminalisasi yang sedang atau hendak diatur dalam KUHP dan/atau RKUHP.

Penodaan terhadap bendera kebangsaan baik bendera Indonesia ataupun bendera negara sahabat tidaklah diatur dalam KUHP. Akan tetapi, awalnya hanya diatur dalam Pasal 136 ayat 2 jo. Pasal 52 KUHP Militer, sehingga yang terkena tindak pidana berdasarkan Pasal 136 ayat 2 KUHP Militer adalah militer atau orang-orang yang tunduk terhadap peradilan militer, adalah LN 127 Tahun 1958 yang kemudian memasukkan Pasal 142a (penodaan terhadap bendera kebangsaan negara sahabat) dan Pasal 154a (penodaan terhadap bendera kebangsaan Indonesia).

Pasal 142a, berbunyi:

Barangsiapa menodai Bendera Kebangsaan Negara sahabat, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya empat tahun atau denda setinggi-tingginya empat ribu lima ratus rupiah.

Pasal 154a, berbunyi:

Barangsiapa menodai Bendera Kebangsaan Republik Indonesia dan Lambang Negara Republik Indonesia, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya empat tahun atau denda setinggi-tingginya tiga ribu rupiah.

Menurut **R. Soesilo**, makna menodai dalam kedua tindak pidana tersebut adalah perbuatan yang dilakukan dengan sengaja untuk menghina.¹⁵ Di dalam KUHP sendiri tidak ada penjelasan tentang apa yang disebut dengan “menodai”.

Bendera kebangsaan Indonesia sendiri diatur dalam Pasal 35 UUD 1945 yang menyebutkan adalah bendera kebangsaan Indonesia adalah Merah Putih. Hal ini mempunyai dua konsekuensi yaitu pertama bahwa bendera kebangsaan adalah

¹⁵ **R. Soesilo**, 1991, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politeia, h. 133.

Merah Putih. Oleh karena itu, jika ada lambang-lambang tertentu yang menyertai Merah Putih atau membalikkan bendera Merah Putih menjadi Putih Merah tidak bisa dianggap sebagai bendera kebangsaan Indonesia, sedangkan konsekuensi kedua adalah bendera kebangsaan adalah Merah Putih oleh karena itu jika ada lambang-lambang tertentu yang menyertai Merah Putih atau membalikkan bendera Merah Putih menjadi Putih Merah akan dianggap sebagai pelanggaran konstitusi yang akan membawa akibat hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 154a KUHP.

Konsekuensi *pertama* menurut yang lebih tepat dibandingkan dengan konsekuensi kedua, karena ada cukup banyak bendera yang mirip dengan bendera Merah Putih sebagai contoh paling dekat adalah bendera negara Monako dan Singapura, bedanya bendera Singapura ada gambar bulan sabit, bahkan ada bendera negara sahabat yang Putih Merah. Jika menganut pendirian ini, maka saya akan menyatakan bahwa apa yang dikibarkan oleh band Dewa bukanlah bendera Indonesia karena sudah ada lambang band Dewa di sana. Oleh karena itu konsekuensinya tidak bisa diberlakukan dengan mendasarkan pada Pasal 154a KUHP. Karenanya penjelasan rumusan perbuatan menodai harusnya dipersempit apabila perbuatan yang hendak dipidana tersebut dilakukan dengan cara memotong, mengotori, merusak secara fisik, membakar, membiarkan tergeletak di lantai atau tanah dan menginjak-injak bendera Merah Putih. Tanpa adanya penjelasan yang cukup baik terhadap rumusan “menodai” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 154a KUHP dihubungkan dengan rumusan apa yang disebut sebagai bendera kebangsaan berdasarkan Pasal 35 UUD 1945 akan menjadi tindak pidana yang dapat digunakan secara serampangan.

c. Kasus Tindak Pidana Penodaan terhadap Bendera Kebangsaan Negara Sahabat

Bendera negara merupakan bendera yang sangat sakral bagi suatu negara dan tidak satu pun orang dapat menodai bendera suatu negara baik itu bendera Negara Republik Indonesia maupun bendera negara sahabat. Bentuk penodaan bendera sahabat seperti melakukan pembakaran bendera, menginjak-injak dan merobek bendera negara sahabat yang dapat melecehkan kedaulatan suatu negara karena tindakan tersebut dapat memunculkan pandangan negatif bangsa lain dan dapat mengganggu keharmonisan hubungan dengan negara-negara sahabat.

Menurut **Adami Chazawi**,¹⁶ penghinaan mengenai bendera kebangsaan negara sahabat adalah berupa kejahatan yang dicantumkan dalam KUHP bersama-sama dengan Pasal 154a tentang penghinaan mengenai bendera kebangsaan RI, melalui Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958. Penghinaan mengenai bendera kebangsaan negara sahabat ini dirumuskan dalam Pasal 142a sebagai berikut:

Barangsiapa menodai Bendera Kebangsaan Negara sahabat diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak empat puluh lima ribu rupiah.

¹⁶ **Adami Chazawi**. 2009, *Hukum Pidana Positif Penghinaan*. Surabaya: PMN, h. 205.

Dengan rumusan seperti di atas, penghinaan menurut Pasal 142a mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

- Perbuatannya: Menodai.
- Objeknya: Bendera kebangsaan negara sahabat

Menurut **Adami Chazawi**,¹⁷ perbuatan menodai yang di dalamnya telah terkandung sifat menghina, sifat merendahkan, sifat melecehkan rakyat, dari negara yang mempunyai bendera tersebut, bukan lagi rakyat Indonesia. Walaupun demikian, kejahatan ini penting dalam rangka pergaulan sesama bangsa di dunia, sebab kewajiban moral dan hukum untuk menghormati bendera kebangsaan dari negara-negara lain. Ada misi pembentukan kesadaran hukum terhadap bangsa Indonesia dalam Pasal 142a, di samping maksud menjunjung tinggi persahabatan antar bangsa-bangsa negara dunia.

Dalam praktiknya, pasal ini tidak sebagaimana yang diinginkan. Dalam beberapa kejadian, seperti beberapa pembakaran bendera negara asing dalam demo-demo besar anti negara asing tertentu, tidak secara jelas bagaimana penanganannya oleh aparat penegak hukum. Agaknya ada kecenderungan aparat membiarkan dengan tidak mengusut kejahatan seperti ini. Apabila benar demikian, hal ini dapat merugikan citra bangsa kita dalam pergaulan sesama bangsa.

Dengan dibentuknya kejahatan penghinaan mengenai bendera kebangsaan negara sahabat seperti Pasal 142a, membuktikan bahwa bangsa kita menghargai bendera negara-negara asing. Penghargaan ini sebagai pertanda, bahwa bangsa Indonesia adalah termasuk bangsa besar yang beradab, hidup di tengah-tengah pergaulan sesama bangsa. Suatu ciri khas bangsa beradab dalam zaman modern ialah bangsa itu menghargai bendera kebangsaan negara-negara lain.

Dengan dibentuknya kejahatan penghinaan khusus dalam Pasal 142a, Pemerintah Indonesia sendiri, tetapi juga terkandung maksud pendidikan bagi rakyatnya ke arah penghargaan terhadap bendera kebangsaan negara-negara asing.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1958 (LN No. 69 Tahun 1958), mencantumkan pula beberapa tindak pidana terhadap bendera kebangsaan asing, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 8 *juncto* Pasal 1, 3, 5, dan 6. Tindak pidana terhadap bendera kebangsaan asing dalam Pasal 8 ini, adalah jenis pelanggaran yang diancam dengan pidana kurungan maksimum 3 bulan atau pidana denda maksimum lima ratus rupiah.

Tindak pidana menurut PP No. 41 Tahun 1958 bukan ditujukan pada sifat merendahkan atau menghina bangsa dan rakyat negara asing, tetapi sekadar ditujukan pada benda benderanya. Misalnya dalam hal warga negara Indonesia memasang atau menggunakan bendera asing di tempat dan pada saat tertentu atas izin atau anjuran dari kepala daerah setempat, tetapi izin atau anjuran itu tidak ada (Pasal 8 *juncto* Pasal 1). Atau, menggunakan bendera kebangsaan asing yang tidak disertai juga dengan

¹⁷ *Ibid.*, h. 205.

memasang/menggunakan Bendera Kebangsaan Indonesia (Pasal 8 *juncto* Pasal 3).

Pada kenyataannya, kasus penodaan terhadap bendera negara sahabat sering terjadi pada aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan oleh mahasiswa. Pembakaran, merobek dan menginjak-injak bendera dalam aksi demonstrasi merupakan bentuk protes terhadap negara lain yang dianggap mengganggu kepentingan negara dan negara lain.

Berdasarkan hasil penelitian **Muhammad Agus** di Makassar, bahwa penerapan terhadap Pasal 142a kurang diperhatikan oleh pihak kepolisian yang mengamankan jalannya aksi demonstrasi mahasiswa. Salah satu contoh kasus delik penodaan terhadap bendera negara sahabat adalah yang terjadi pada aksi demonstrasi mahasiswa Universitas Muslim Indonesia yang dilakukan di *flyover* Jalan Urip Sumohajjo, Makassar, Minggu 16 Juli 2013 pukul 16.00 WITA, bahkan sempat diwarnai pembakaran bendera Amerika Serikat.¹⁸

Pada penelitian tersebut, berdasarkan penelusuran di Polrestabes Makassar tidak ditemukan data terkait delik penodaan bendera negara sahabat pada aksi demonstrasi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa lemahnya penegakan hukum terhadap delik penodaan terhadap bendera negara sahabat oleh pihak kepolisian di kota Makassar. Tidak diterapkannya pasal tersebut dikarenakan juga oleh kurangnya pemahaman penegak hukum terhadap pasal tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari pendapat salah satu aparat kepolisian di Polrestabes Makassar yang mengatakan bahwa:

... bagaimana kami mau mengambil tindakan kalau tidak ada yang keberatan terhadap kasus pembakaran bendera tersebut, makanya kami polisi tidak bisa mengambil tindakan ketika terjadi kasus pembakaran bendera saat demonstrasi mahasiswa terjadi. Dan, semua pendemonstrasi lari ketika mau ditangkap.¹⁹

Lebih lanjut dinyatakan oleh aparat kepolisian lain di Polrestabes Makassar menyatakan bahwa:

Sangat sulit menindaki tindak pidana yang dilakukan oleh mahasiswa, ketika dilarang atau ditangkap akan menimbulkan kericuhan yang lebih besar jadi kami kepolisian hanya mengamankan aksi demonstrasi supaya tidak berbuat anarkis yang berimbas lebih besar. Apalagi demonstrasi yang dilakukan oleh mahasiswa memiliki jumlah massa yang sangat besar jadi kita lebih mengutamakan keamanan dalam demonstrasi dibandingkan penerapan Pasal 142a tersebut. Bukan berarti kita melakukan pembiaran tetapi imbas lebih besarnya yang kita antisipasi.²⁰

Pendapat tersebut menunjukkan kekurangannya pemahaman polisi mengenai Pasal 142a KUHP yang merupakan tindak pidana biasa yaitu tindak pidana yang un-

¹⁸ Penelitian skripsi yang dilakukan oleh **Muhammad Agus** pada 2013 dengan judul “*Delik Penodaan terhadap Bendera Negara Sahabat di Kota Makassar*”. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dan telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang di bentuk dalam rangka penyelesaian studi program sarjana bagian hukum pidana Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan dinyatakan diterima.

¹⁹ *Ibid.*, h. 48.

²⁰ *Ibid.*, h. 48.

tuk dilakukan penuntutan pidana terhadap pembuatnya tidak diisyaratkan adanya pengaduan dari yang berhak dan bukan merupakan tindak pidana aduan sebagaimana yang dipahami oleh aparat kepolisian tersebut di atas.

Pendapat lain dinyatakan oleh **Hadaming**, salah satu aparat kepolisian di kantor kepolisian Republik Indonesia daerah Provinsi Sulawesi Selatan menyatakan bahwa:

Sulit menindak penodaan bendera negara sahabat yang dilakukan oleh mahasiswa ketika demonstrasi, karena tidak memenuhi unsur, kecuali dilakukan di kantor kedutaan besar negara sahabat yang ada di Indonesia baru dapat ditindaklanjuti.²¹

Pendapat yang berbeda dinyatakan oleh **Prof. Dr. Hery Tahir, S.H., M.H.**, yang menyatakan bahwa:

Terkait penodaan bendera negara sahabat, tidak harus dilakukan di kantor kedutaan tetapi di mana saja locus delicti-nya itu perlu ditindaklanjuti sebagai tindak pidana jadi tidak ada kaitannya dengan kedutaan atau bukan dilihat dari locus delicti-nya tetapi yang lebih penting karena bendera tersebut sebagai simbol suatu negara.²²

Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan, bahwa dalam menerapkan Pasal 142a KUHP tidak harus memperhatikan locus delicti-nya tetapi dikarenakan bendera tersebut merupakan simbol negara yang harus dihormati oleh negara lain. Jadi pendapat oknum polisi di kantor Kepolisian Republik Indonesia daerah provinsi Sulawesi Selatan itu tidak dapat dibenarkan karena menganggap tindak pidana penodaan bendera negara sahabat dapat ditindaklanjuti ketika dilakukan di kedutaan besar negara sahabat yang ada di Indonesia. Hal tersebut juga menunjukkan oknum kepolisian di Polrestabes Makassar maupun kepolisian daerah Sulawesi Selatan tidak memahami secara jelas mengenai Pasal 142a KUHP.

Sejalan dengan pendapat di atas, salah satu Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Makassar juga memberikan informasi bahwa:

Belum pernah ada pelimpahan kasus dari pihak kepolisian mengenai delik penodaan bendera negara sahabat yang sampai ke kejaksaan. Kami dikejaksaan hanya menunggu perkara dari kepolisian jadi masalah penodaan bendera negara lain belum pernah diajukan ke pengadilan.²³

Berdasarkan kenyataan tersebut dapat disimpulkan, bahwa penerapan Pasal 142a KUHP oleh penegak hukum terutama pihak Polrestabes Makassar selaku penegak hukum pertama yang harusnya menangani delik tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penegakan hukum di era Demokrasi seperti saat ini, memang sulit karena setiap warga negara diberikan kebebasan untuk mengekspresikan dirinya. Seperti kasus penodaan bendera negara

²¹ *Ibid.*, h. 49.

²² *Ibid.*, h. 49.

²³ *Ibid.*, h. 50.

sahabat di Indonesia sangat sulit untuk dilakukan penindakan secara hukum dikarenakan perbuatan tersebut dilakukan sebagai bentuk protes atau perlawanan terhadap negara lain, apalagi tindak tersebut tidak mengganggu keamanan atau stabilitas nasional negara Republik Indonesia.

C. BAHASA NEGARA

Pasal 36 UUDNRI 1945 berbunyi, “*Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.*” Sebagaimana Pasal 35 UUDNRI 1945, ketentuan Pasal 36 UUDNRI 1945 ini tidak mengalami perubahan redaksional. Ketentuan Pasal 36 tetap sebagaimana ketentuan saat UUD 1945 disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945.

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, bahasa Indonesia yang diikrarkan dalam Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928 sebagai bahasa persatuan menjadi salah satu pengikat keragaman suku bangsa dalam semangat kebangsaan Indonesia. Para pemuda pada tahun tersebut menyatakan ikrar yang mengaku bertumpah darah yang satu Tanah Air Indonesia, berbangsa yang satu bangsa Indonesia, dan menjunjung bahasa persatuan bahasa Indonesia.

Semangat Sumpah Pemuda melandasi Pasal 36 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengukuhkan, bahwa bahasa negara ialah bahasa Indonesia. Kemudian, bahasa Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

Bahasa Indonesia, bahasa daerah, dan bahasa asing mempunyai kedudukan dan fungsi yang berbeda, sebagaimana telah dirumuskan dalam politik bahasa nasional. Bahasa-bahasa itu sangat diperlukan untuk membangun kehidupan bangsa yang cerdas, kompetitif, dan berprestasi dengan tetap berpijak pada akar budaya bangsa sendiri. Ketika batas-batas wilayah negara tidak lagi menjadi batas wilayah kebahasaan yang tegas, penguasaan bahasa asing dapat dipastikan menjadi sarana yang penting untuk memperoleh manfaat sebanyak-banyaknya atas kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam konteks semacam itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan telah mengatur penggunaan bahasa Indonesia. Di samping itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan juga mengatur Pengembangan, Pembinaan, Pelindungan Bahasa dan Sastra Indonesia, Bahasa dan Sastra Daerah, serta peningkatan fungsi Bahasa Indonesia menjadi bahasa internasional. Ketentuan ini selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2014 tentang Pengembangan, Pembinaan, dan Pelindungan Bahasa dan Sastra, serta Peningkatan Fungsi Bahasa Indonesia sebagai peraturan pemerintah yang menjalankan UU No. 24 Tahun 2009.

1. Pengertian dan Sejarah Bahasa Indonesia

Hingga abad ke-21 ini perkembangan ilmu dan teknologi menunjukkan bahwa bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional dan bahasa Inggris sebagai bahasa internasional sangat berperan sebagai sarana komunikasi. Dalam bidang akademik bahasa Indonesia telah menunjukkan peranannya dalam berbagai disiplin ilmu melalui bentuk-bentuk tulisan ilmiah seperti makalah, skripsi, tesis, disertasi, dan lainnya.

Pada dasarnya, interaksi dan macam kegiatan akademik tidak akan sempurna atau berjalan dengan baik dan benar. Begitu pentingnya bahasa sebagai sarana komunikasi batasan, atau pengertian BAHASA adalah sarana komunikasi antar anggota masyarakat dalam menyampaikan ide dan perasaan secara lisan atau tulis.

Konsepsi bahasa tersebut menunjukkan bahwa sistem lambang bunyi ujaran dan lambang tulisan digunakan untuk berkomunikasi dalam masyarakat dan lingkungan akademik. Bahasa yang baik dikembangkan oleh pemakainya berdasarkan kaidah-kaidahnya yang tertata dalam suatu sistem.

Kaidah bahasa dalam sistem tersebut mencakup beberapa hal berikut:

- a. Sistem lambang yang bermakna dapat dipahami dengan baik oleh masyarakatnya.
- b. Berdasarkan kesepakatan masyarakat pemakainya, sistem bahasa itu bersifat konvensional.
- c. Lambang sebagai huruf (fonemis) bersifat manasuka atau kesepakatan pemakainya (*arbitrer*).
- d. Sistem lambang yang terbatas itu (A-Z: 26 huruf) mampu menghasilkan kata, bentukan kata, frasa, klausa, dan kalimat yang tidak terbatas dan sangat produktif.
- e. Sistem lambang itu (fonemis) tidak sama dengan sistem lambang.
- f. Bahasa lain seperti sistem lambang bahasa Jepang (Lambang *hirakana* atau silabis).²⁴

Sistem lambang bahasa itu dibentuk berdasarkan aturan yang bersifat universal sehingga dapat sama dengan sistem lambang bahasa lain. Unsur dalam sistem lambang tersebut menunjukkan, bahwa bahasa itu bersifat unik, khas, dan dapat dipahami masyarakat.

Bahasa sebagai suatu sistem lambang memiliki fungsi utama dan pertama, yaitu fungsi komunikasi yang berlaku bagi semua bahasa apa pun dan di mana pun.

Dalam berbagai literatur bahasa, ahli bahasa (linguis) bersepakat dengan fungsi-fungsi bahasa berikut: *Pertama*, fungsi ekspresi dalam bahasa. Fungsi pertama ini, pernyataan ekspresi diri, menyatakan sesuatu yang akan disampaikan oleh penulis atau pembicara sebagai eksistensi diri dengan maksud: (a) menarik perhatian orang lain (persuasif dan provokatif); (b) membebaskan diri dari semua tekanan dalam diri seperti emosi; (c) melatih diri untuk menyampaikan suatu ide dengan baik; dan (d)

²⁴ <http://rahmaekaputri.blogspot.co.id/2010/09/fungsi-dan-kedudukan-bahasa-indonesia.html>, diakses 2 Maret 2017.

menunjukkan keberanian (*convidence*) menyampaikan ide. Fungsi ekspresi diri itu saling terkait dalam aktivitas dan interaktif keseharian individu, prosesnya berkembang dari masa anak-anak, remaja, mahasiswa, dan dewasa.

Kedua, fungsi komunikasi dalam bahasa. Fungsi komunikasi merupakan fungsi bahasa yang kedua setelah fungsi ekspresi diri. Maksudnya, komunikasi tidak akan terwujud tanpa dimulai dengan ekspresi diri. Komunikasi merupakan akibat yang lebih jauh dari ekspresi, yaitu komunikasi tidak akan sempurna jika ekspresi diri tidak diterima oleh orang lain. Oleh karena itu, komunikasi tercapai dengan baik bila ekspresi berterima, dengan kata lain, komunikasi berprasyarat pada ekspresi diri.

Ketiga, fungsi adaptasi dan integrasi dalam bahasa. Fungsi peningkatan (integrasi) dan penyesuaian (adaptasi) diri dalam suatu lingkungan merupakan kekhuisan dalam bersosialisasi baik dalam lingkungan sendiri maupun dalam lingkungan baru. Hal itu menunjukkan bahwa bahasa yang digunakan sebagai sarana mampu menyatakan hidup bersama dalam suatu ikatan (masyarakat). Dengan demikian, bahasa itu merupakan suatu kekuatan yang berkorelasi dengan kekuatan orang lain dalam integritas sosial. Korelasi melalui bahasa itu memanfaatkan aturan-aturan bahasa yang disepakati sehingga manusia berhasil membaurkan diri dan menyesuaikan diri sebagai anggota suatu masyarakat.

Keempat, fungsi kontrol sosial (direktif dalam bahasa). Kontrol sosial sebagai fungsi bahasa bermaksud memengaruhi perilaku dan tindakan orang dalam masyarakat, sehingga seseorang itu terlibat dalam komunikasi dan dapat saling memahami. Perilaku dan tindakan itu berkembang ke arah positif dalam masyarakat. Hal positif itu terlihat melalui kontribusi dan masukan yang positif. Bahkan, kritikan yang tajam dapat diterima dengan hati yang lapang jika kata-kata dan sikap baik memberikan kesan yang tulus tanpa prasangka. Dengan kontrol sosial, bahasa mempunyai relasi dengan proses sosial suatu masyarakat seperti keahlian bicara, penerus tradisi atau kebudayaan, pengidentifikasi diri, dan penanam rasa keterlibatan (*sense of belonging*) pada masyarakat bahasanya.

Di samping fungsi-fungsi utama tersebut, **Gorys Keraf** menambahkan beberapa fungsi lain sebagai pelengkap fungsi utama tersebut, yaitu:

- a. Fungsi lebih mengenal kemampuan diri sendiri.
- b. Fungsi lebih memahami orang lain.
- c. Fungsi belajar mengamati dunia, bidang ilmu di sekitar dengan cermat.
- d. Fungsi mengembangkan proses berpikir yang jelas, runtut, teratur, terarah, dan logis.
- e. Fungsi mengembangkan atau memengaruhi orang lain dengan baik dan menarik.
- f. Fungsi mengembangkan kemungkinan kecerdasan ganda.

Bahasa Indonesia yang dipakai sekarang berasal pada dasarnya dari bahasa Melayu. Bahasa tersebut sejak lama digunakan sebagai bahasa perantara (*lingua franca*) atau bahasa pergaulan, tidak hanya di Kepulauan Nusantara, tetapi juga di hampir seluruh Asia Tenggara. Hal ini diperkuat dengan ditemukannya prasasti-prasasti

kuno yang ditulis dengan menggunakan bahasa Melayu.²⁵

Secara resmi, bahasa Indonesia dikumandangkan pada peristiwa Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928. Peresmian nama bahasa Indonesia tersebut bermakna politis sebab bahasa Indonesia dijadikan sebagai alat perjuangan oleh kaum nasionalis yang sekaligus bertindak sebagai perencana bahasa untuk mencapai negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Peresmian nama itu juga menunjukkan bahwa sebelum peristiwa Sumpah Pemuda itu nama bahasa Indonesia sudah ada. Fakta sejarah menunjukkan bahwa sebelum tahun 1928 telah ada gerakan kebangsaan yang menggunakan nama “Indonesia” dan dengan sendirinya pada mereka telah ada suatu konsep tentang bahasa Indonesia.²⁶

Bahasa Melayu, sebagai salah satu bahasa di Kepulauan Nusantara, sudah sejak lama digunakan sebagai bahasa perhubungan. Sejak abad ke-7 Masehi, bahasa Melayu, atau lebih tepatnya disebut bahasa Melayu Kuno yang menjadi cikal bakal nya, telah digunakan sebagai bahasa perhubungan pada zaman Kerajaan Sriwijaya. Selain sebagai bahasa perhubungan, pada zaman itu bahasa Melayu berfungsi sebagai bahasa kebudayaan, bahasa perdagangan, dan sebagai bahasa resmi kerajaan. Bukti-bukti sejarah, seperti Prasasti Kedukan Bukit di Palembang bertahun 684, Prasasti Kota Kapur di Bangka Barat bertahun 686, Prasasti Karang Brahi antara Jambi dan Sungai Musi bertahun 688 yang bertuliskan Prae-Nagari dan berbahasa Melayu Kuno, memperkuat dugaan di atas. Selain itu, Prasasti Gandasuli di Jawa Tengah bertahun 632 dan Prasasti Bogor bertahun 942 yang berbahasa Melayu Kuno menunjukkan bahwa bahasa tersebut tidak saja dipakai di Sumatra, tetapi juga dipakai di Jawa.

Beberapa alasan lain yang mendorong dijadikannya bahasa Indonesia sebagai bahasa kebangsaan adalah:

- a. Bahasa Indonesia sudah merupakan *lingua franca*, yakni bahasa perhubungan antar-etnis di Indonesia.
- b. Walaupun jumlah penutur aslinya tidak sebanyak penutur bahasa Jawa, Sunda, atau bahasa Madura, bahasa Melayu memiliki daerah penyebaran yang sangat luas dan yang melampaui batas-batas wilayah bahasa lain.
- c. Bahasa Melayu masih berkerabat dengan bahasa-bahasa Nusantara lain sehingga tidak dianggap sebagai bahasa asing lagi.
- d. Bahasa Melayu memiliki sistem yang sederhana sehingga relatif mudah dipelajari.
- e. Faktor psikologis, yaitu adanya kerelaan dan keinsafan dari penutur bahasa Jawa dan Sunda, serta penutur bahasa-bahasa lain, untuk menerima bahasa Melayu sebagai bahasa persatuan.
- f. Bahasa Melayu memiliki kesanggupan untuk dapat dipakai sebagai bahasa kebudayaan dalam arti yang luas.²⁷

²⁵ Azhar Umar, 2016, *Bahasa Indonesia: Kedudukan, Fungsi, dan Ragam Bahasa Indonesi*, Jakarta: Dijen GTK Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, h. 1-2.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, h. 2-3.

2. Kedudukan dan Fungsi Bahasa Indonesia

Bahasa Indonesia ialah bahasa yang terpenting di kawasan republik Indonesia. Pentingnya peranan bahasa Indonesia tersebut antara lain karena bersumber pada ikrar ke tiga Sumpah Pemuda 1928 yang berbunyi: “*Kami poetra dan poetri Indonesia mendjoendjoeng bahasa persatuan, bahasa Indonesia*”. Namun, selain itu masih ada alasan lain mengapa bahasa Indonesia menduduki tempat yang terkemuka di antara beratur-ratus bahasa Nusantara yang masing-masing amat penting bagi penuturnya sebagai bahasa ibu.²⁸

Menurut **Departemen Pendidikan dan Kebudayaan**, penting tidaknya suatu bahasa dapat juga didasari patokan sebagai berikut: *Pertama*, jumlah penuturnya. *Kedua*, luas penyebarannya. *Ketiga*, peranannya sebagai sarana ilmu, susastra, dan ungkapan budaya lain yang dianggap bernilai.²⁹

Bahasa Indonesia mempunyai dua kedudukan yang sangat penting, yaitu sebagai **bahasa nasional** dan **bahasa negara**. Selain itu bahasa Indonesia juga memiliki kedudukan menjadi **bahasa persatuan**, dan **bahasa standar**.

a. Bahasa Indonesia sebagai Bahasa Nasional

Bahasa Nasional adalah fungsi jati diri bangsa Indonesia bila berkomunikasi di dunia luar Indonesia. Fungsi bahasa Nasional ini diperinci atas bagian berikut: (1) Lambang kebanggaan kebangsaan Indonesia; (2) Identitas nasional di mata internasional; (3) Sarana hubungan antarwarga, antardaerah, dan antarbudaya, dan (4) Pemersatu lapisan masyarakat: sosial, budaya, suku bangsa, dan bahasa.

Selain itu, bahasa Indonesia sebagai bahasa Nasional, juga berfungsi memperserat hubungan antarsuku di Indonesia. Fungsi ini, sebelumnya, sudah ditegaskan di dalam butir ketiga ikrar Sumpah Pemuda 1928 yang berbunyi “*Kami putra dan putri Indonesia menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia*”.

Kata ‘menjunjung’ dalam KBBI antara lain berarti ‘memuliakan’, ‘menghargai’, dan ‘menaati’ (nasihat, perintah, dan sebagainya). Ikrar ketiga dalam Sumpah Pemuda tersebut menegaskan bahwa para pemuda bertekad untuk memuliakan bahasa persatuan, yaitu bahasa Indonesia. Pernyataan itu tidak saja merupakan pengakuan “berbahasa satu”, tetapi merupakan pernyataan tekad kebahasaan yang menyatakan bahwa kita, bangsa Indonesia, menjunjung tinggi bahasa persatuan, yaitu bahasa Indonesia (Halim dalam Arifin dan Tasai, 1995: 5). Ini berarti pula bahasa Indonesia berkedudukan sebagai bahasa Nasional yang kedudukannya berada di atas bahasa-bahasa daerah.

b. Bahasa Indonesia sebagai Bahasa Negara

Bahasa negara adalah bahasa yang digunakan dalam administrasi negara untuk

²⁸ **Departemen Pendidikan dan Kebudayaan**, 1997, *Tata Bahasa Baku Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, h. 1.

²⁹ *Ibid.*

berbagai aktivitas dengan perincian berikut:

- 1) Fungsi bahasa sebagai administrasi kenegaraan.
- 2) Fungsi bahasa sebagai pengantar resmi belajar di sekolah dan perguruan tinggi.
- 3) Fungsi bahasa sebagai perencanaan dan pelaksanaan pembangunan bagi negara Indonesia sebagai negara berkembang.
- 4) Fungsi bahasa sebagai bahasa resmi berkebudayaan dan ilmu teknologi (ILTEK).

Kedudukan bahasa Indonesia sebagai bahasa negara dikukuhkan sehari setelah kemerdekaan RI dikumandangkan atau seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang Dasar 1945. Bab XV Pasal 36 dalam UUD 1945 menegaskan bahwa bahasa negara ialah bahasa Indonesia. Sebagai bahasa negara, bahasa Indonesia berfungsi sebagai bahasa dalam penyelenggaraan administrasi negara, seperti bahasa dalam penyelenggaraan pendidikan dan sebagainya.

Di dalam kedudukannya sebagai bahasa Nasional, bahasa Indonesia berfungsi sebagai: (1) Lambang kebanggaan kebangsaan, (2) Lambang identitas Nasional, (3) Alat penghubung antarwarga, antardaerah, dan antarbudaya, (4) Alat pengembangan kebudayaan, ilmu pengetahuan, dan teknologi.

Sebagai lambang kebanggaan kebangsaan, bahasa Indonesia mencerminkan nilai-nilai sosial budaya yang mendasari rasa kebangsaan kita. Atas dasar kebanggaan ini, bahasa Indonesia perlu dipelihara dan dikembangkan, serta rasa kebanggaan memakainya senantiasa kita bina. Pada fungsi ini, bahasa Indonesia dijunjung tinggi di samping bendera dan lambang negara.

Di dalam melaksanakan fungsi ini, bahasa Indonesia tentulah harus memiliki identitasnya sendiri pula sehingga ia serasi dengan lambang kebangsaan kita yang lain. Bahasa Indonesia dapat memiliki identitasnya hanya apabila masyarakat pemakainya membina dan mengembangkannya sedemikian rupa sehingga tidak bergantung pada unsur-unsur bahasa lain.

Berkat adanya bahasa Nasional, kita dapat berhubungan satu dengan yang lain sedemikian rupa sehingga kesalahpahaman sebagai akibat perbedaan latar belakang sosial budaya dan bahasa tidak perlu dikhawatirkan. Kita dapat bepergian dari pelosok yang satu ke pelosok yang lain di Tanah Air dengan hanya memanfaatkan bahasa Indonesia sebagai satu-satunya alat komunikasi. Selain fungsi-fungsi di atas, bahasa Indonesia juga harus berfungsi sebagai alat yang memungkinkan penyatuan berbagai suku bangsa dengan latar belakang sosial budaya dan bahasa yang berbeda-beda ke dalam satu kesatuan kebangsaan yang bulat. Di dalam fungsi ini, bahasa Indonesia memungkinkan berbagai suku bangsa itu mencapai keserasian hidup sebagai bangsa yang bersatu dengan tidak perlu meninggalkan identitas kesukuan dan kesetiaan kepada nilai-nilai sosial budaya serta latar belakang bahasa daerah yang bersangkutan. Lebih dari itu, dengan bahasa nasional itu, kita dapat meletakkan kepentingan nasional jauh di atas kepentingan daerah atau golongan.

Pada bagian terdahulu, secara sepintas, sudah dikatakan bahwa dalam kedudukannya sebagai bahasa negara, bahasa Indonesia berfungsi sebagai: (1) bahasa resmi kenegaraan; (2) bahasa pengantar di dalam dunia pendidikan; (3) alat perhubungan

pada tingkat nasional untuk kepentingan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan; dan (4) Alat pengembangan kebudayaan, ilmu pengetahuan, dan teknologi.

Sebagai bahasa resmi kenegaraan, bahasa Indonesia dipakai di dalam segala upacara, peristiwa, dan kegiatan kenegaraan, baik dalam bentuk lisan maupun tulisan. Termasuk ke dalam kegiatan-kegiatan itu adalah penulisan dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah dan badan-badan kenegaraan lainnya, serta pidato-pidato kenegaraan.

Pada fungsi kedua ini, bahasa Indonesia dijadikan sebagai pengantar di lembaga-lembaga pendidikan mulai taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi. Meskipun lembaga-lembaga pendidikan tersebut tersebar di daerah-daerah, mereka harus menggunakan bahasa Indonesia sebagai bahasa pengantar. Memang ada pengecualian untuk kegiatan belajar-mengajar di kelas-kelas rendah sekolah dasar di daerah-daerah. Mereka diizinkan menggunakan bahasa daerah sebagai pengantar. Di dalam hubungannya dengan fungsi ketiga di atas, yakni alat perhubungan pada tingkat nasional untuk kepentingan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, bahasa Indonesia dipakai bukan saja sebagai alat komunikasi timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat luas, dan bukan saja sebagai alat perhubungan antardaerah dan antarsuku, melainkan juga sebagai alat perhubungan di dalam masyarakat yang sama latar belakang sosial budaya dan bahasanya.

Sebagai alat pengembangan kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, bahasa Indonesia adalah satu-satunya alat yang memungkinkan kita membina dan mengembangkan kebudayaan nasional sedemikian rupa sehingga ia memiliki ciri-ciri dan identitasnya sendiri, yang membedakannya dari kebudayaan daerah. Pada waktu yang sama, bahasa Indonesia kita gunakan sebagai alat untuk menyatakan nilai-nilai sosial budaya nasional kita.³⁰

3. Penggunaan Bahasa Negara

Telah dijelaskan sebelumnya, bahwa bahasa Indonesia yang dinyatakan sebagai bahasa resmi negara dalam Pasal 36 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 bersumber dari bahasa yang diikrarkan dalam Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928 sebagai bahasa persatuan yang dikembangkan sesuai dengan dinamika peradaban bangsa. Bahasa Indonesia tersebut berfungsi sebagai jati diri bangsa, kebanggaan nasional, sarana pemersatu berbagai suku bangsa, serta sarana komunikasi antardaerah dan antarbudaya daerah. Bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi negara berfungsi sebagai bahasa resmi kenegaraan, pengantar pendidikan, komunikasi tingkat nasional, pengembangan kebudayaan nasional, transaksi dan dokumentasi niaga, serta sarana pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan, teknologi, seni, dan bahasa media massa.³¹

Berkaitan dengan penggunaan bahasa Indonesia diatur dalam Pasal 26 sampai

³⁰ Halim dalam E.Z. Arifin, & S.A Tasai, 1995, *Cermat Berbahasa Indonesia*. Jakarta: Akapres., h. 11-12.

³¹ Pasal 25 UU No. 24/2009.

dengan Pasal 40 UU Nomor 24 Tahun 2009 dengan perincian sebagai berikut:

Pasal 26

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 27

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam dokumen resmi negara.

Pasal 28

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi Presiden, Wakil Presiden, dan pejabat negara yang lain yang disampaikan di dalam atau di luar negeri.

Pasal 29

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan sebagai bahasa pengantar dalam pendidikan nasional.
- (2) Bahasa pengantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menggunakan bahasa asing untuk tujuan yang mendukung kemampuan berbahasa asing peserta didik.
- (3) Penggunaan Bahasa Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku untuk satuan pendidikan asing atau satuan pendidikan khusus yang mendidik warga negara asing.

Pasal 30

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pelayanan administrasi publik di instansi pemerintahan.

Pasal 31

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam nota kesepahaman atau perjanjian yang melibatkan lembaga negara, instansi pemerintah Republik Indonesia, lembaga swasta Indonesia atau perseorangan warga negara Indonesia.
- (2) Nota kesepahaman atau perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang melibatkan pihak asing ditulis juga dalam bahasa nasional pihak asing tersebut dan/atau bahasa Inggris.

Pasal 32

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam forum yang bersifat nasional atau forum yang bersifat internasional di Indonesia.
- (2) Bahasa Indonesia dapat digunakan dalam forum yang bersifat internasional di luar negeri.

Pasal 33

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam komunikasi resmi di lingkungan kerja pemerintah dan swasta.
- (2) Pegawai di lingkungan kerja lembaga pemerintah dan swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang belum mampu berbahasa Indonesia wajib mengikuti atau diikutsertakan dalam pembelajaran untuk meraih kemampuan berbahasa Indonesia.

Pasal 34

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam laporan setiap lembaga atau perseorangan kepada instansi pemerintahan.

Pasal 35

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam penulisan karya ilmiah dan publikasi karya ilmiah di Indonesia.

- (2) Penulisan dan publikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk tujuan atau bidang kajian khusus dapat menggunakan bahasa daerah atau bahasa asing.

Pasal 36

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam nama geografi di Indonesia.
- (2) Nama geografi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya memiliki 1 (satu) nama resmi.
- (3) Bahasa Indonesia wajib digunakan untuk nama bangunan atau gedung, jalan, apartemen atau permukiman, perkantoran, kompleks perdagangan, merek dagang, lembaga usaha, lembaga pendidikan, organisasi yang didirikan atau dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.
- (4) Penamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dapat menggunakan bahasa daerah atau bahasa asing apabila memiliki nilai sejarah, budaya, adat istiadat, dan/atau keagamaan.

Pasal 37

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam informasi tentang produk barang atau jasa produksi dalam negeri atau luar negeri yang beredar di Indonesia.
- (2) Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilengkapi dengan bahasa daerah atau bahasa asing sesuai dengan keperluan.

Pasal 38

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam rambu umum, penunjuk jalan, fasilitas umum, spanduk, dan alat informasi lain yang merupakan pelayanan umum.
- (2) Penggunaan Bahasa Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disertai bahasa daerah dan/atau bahasa asing.

Pasal 39

- (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam informasi melalui media massa.
- (2) Media massa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menggunakan bahasa daerah atau bahasa asing yang mempunyai tujuan khusus atau sasaran khusus.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan bahasa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 39 diatur dalam Peraturan Presiden.³²

Berdasarkan Pasal 36 ayat (3), bahwa “**Bahasa Indonesia wajib digunakan untuk** nama bangunan atau gedung, jalan, apartemen atau permukiman, perkantoran, kompleks perdagangan, merek dagang, **lembaga usaha**, lembaga pendidikan, **organisasi yang didirikan atau dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.**”

Berdasarkan ketentuan tersebut, apakah dalam pendirian perseroan terbatas dapat menggunakan nama perusahaan dalam bahasa asing? Berkaitan dengan mekanisme pendirian suatu perusahaan diatur dalam **Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas**. Dalam ketentuan pendirian Perseroan Terbatas (PT), tidak ada larangan untuk menggunakan nama perusahaan dalam bahasa asing. Menurut Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang tidak boleh digunakan sebagai nama PT adalah nama yang:

³² Pasal 40 UU No. 24/2009.

- a. Telah dipakai secara sah oleh perseroan lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan lain.
- b. Bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan.
- c. sama atau mirip dengan nama lembaga negara, lembaga pemerintah, atau lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan.
- d. Tidak sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perseroan saja tanpa nama diri.
- e. Terdiri dari angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang tidak membentuk kata.
- f. Mempunyai arti sebagai perseroan, badan hukum, atau persekutuan perdata.

Meski demikian, sebagai bentuk rasa bangga sebagai bangsa Indonesia menurut penulis, alangkah baiknya jika nama perusahaan selalu **menggunakan dalam bahasa Indonesia** hal ini juga sebagai bentuk rasa nasionalisme (*sense be longing*).

4. Permasalahan tentang Penggunaan Bahasa Negara dalam Era Globalisasi

Kalangan bahasawan fungsional selalu menyatakan, bahwa bahasa merupakan praktik sosial.³³ Sebagai praktik sosial, bahasa mengalami perubahan yang terus-menerus bergantung pada realitas yang melingkunginya. Globalisasi adalah satu realitas masa kini yang dari sudut bahasa, tidak dapat dihindari, dan memengaruhi praktik berbahasa. Pengaruh datang dari bahasa asing yang merupakan alat pengantar gagasan dan produk modern apa pun.³⁴

Jika melihat keadaan berbahasa di sekitar, terdapat fenomena yang marak terjadi adalah sikap lebih menghargai bahasa Inggris daripada bahasa Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dengan makin membudayanya pemakaian bahasa Inggris yang tidak pada tempatnya terutama didukung oleh industri periklanan yang gencar mempromosikan produk dalam bahasa Inggris “setengah-setengah” di media apa pun. Selain penggunaan bahasa gado-gado Indonesia-Inggris, terjadi pula pemelesetan lafal dan ejaan, bentuk penyingkatan kedua bahasa itu, serta pengacauan fungsi huruf kecil, huruf besar, angka, dan tanda baca (yang dikenal dengan ragam bahasa *alay*).

Kenyataan era Globalisasi yang ditandai dengan terjadinya perusakan bahasa, menuntut para pengambil kebijakan di bidang bahasa bekerja lebih keras untuk lebih menyempurnakan dan meningkatkan semua sektor yang berhubungan dengan masalah pembinaan bahasa. Salah satu upaya peningkatan pembinaan bahasa tersebut adalah perancangan undang-undang bahasa yang dikenal dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang

³³ Rahmi Yulia, 2011, “Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bahasa sebagai Upaya Menghadapi Tantangan Era Globalisasi,” *Makalah Juara II Duta Bahasa Tingkat Nasional Tahun 2011* dalam <http://rahmiyuliaduta.blogspot.com/>, diakses 4 Februari 2017. Lihat juga dalam <http://duta-bahasa.blogspot.co.id/2012/02/implementasi-undang-undang-nomor-24.html>, diakses 4 Februari 2017.

³⁴ *Ibid.*

Negara, serta Lagu Kebangsaan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 ini khususnya Pasal 26 sampai dengan Pasal 40 yang mengatur tentang Bahasa, masih mengalami pro dan kontra. Di satu sisi, kehadiran undang-undang kebahasaan ini dianggap sebagai laku politik yang bukanlah solusi tepat dalam penyembuhan praktik kebahasaan sebagaimana sumber informasi yang diperoleh dari *Tempo Online*. Namun di sisi lain, Undang-Undang Nomor 24 ini hadir sebagai upaya dalam mempertahankan konsistensi penggunaan bahasa Indonesia dalam menghadapi tantangan global.

Permasalahan sekarang adalah, bahwa era globalisasi senyatanya telah melahirkan dampak negatif terhadap aspek kebahasaan. Hal ini ditandai dengan lunturnya kecintaan dan kebanggaan bangsa Indonesia terhadap bahasa Indonesia, penggunaan bahasa Indonesia yang tidak sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar, dan kurangnya perhatian terhadap pengembangan, pembinaan dan perlindungan bahasa Indonesia. Lunturnya kecintaan masyarakat Indonesia terhadap bahasa Indonesia membuat masyarakat Indonesia lebih menghargai bahasa asing dibandingkan bahasa Indonesia.

Beragam iklan dan tulisan yang dipasang di ruang-ruang publik cenderung menggunakan bahasa asing karena dirasa produk tersebut akan lebih laku jika dipromosikan dengan bahasa asing daripada bahasa Indonesia. Para pelajar lebih senang dan bangga jika belajar dan mampu berbahasa asing dibandingkan bahasa Indonesia, sebagaimana lebih luas dan bebasnya memperoleh pekerjaan jika menguasai bahasa asing tanpa peduli kemampuan berbahasa Indonesia. Pada forum-forum yang bersifat nasional dan internasional di Indonesia, masyarakat Indonesia cenderung menggunakan bahasa asing karena dianggap lebih memiliki nilai jual dibandingkan bahasa Indonesia.

Dampak negatif kedua yang terjadi akibat masuknya era Globalisasi adalah fenomena kekerasan verbal, alih kode, penyingkatan bahasa, dan penggunaan bahasa *slang*. Kenyataan berbahasa Indonesia yang makin jelas terlihat dewasa ini adalah kekerasan verbal melalui penggunaan ungkapan sumpah serapah, kalimat dengan gaya bahasa kasar, dan sindiran. Ungkapan serapah makin banyak memasuki ruang-ruang publik, mulai dari forum diskusi dan ruang mengobrol di internet, komunikasi melalui telepon seluler, novel remaja, acara sinetron, dan acara realitas (*reality show*) di televisi, bahasa-bahasa di papan iklan, hingga di gedung Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Para pengguna dengan santainya berekspresi menggunakan bahasa yang dianggap gaul, termasuk dalam berserapah tanpa kekhawatiran diawasi atau dianggap tidak santun. Berserapah, baik untuk tujuan memperkuat solidaritas pertemanan maya maupun tujuan melawan musuh maya, menjadi tidak tabu dalam komunikasi melalui komputer. Ruang-ruang obrolan di internet pun menyebarluaskan serapahan baru yang dilancarkan remaja seperti *cupu*, *anjrit*, *katro*, *jayus*, *lemot*, *jijay*, *jablay*, *gokil*, dan lain sebagainya.

Fenomena alih kode yang mengacu kepada tindakan seorang penutur yang me-

masukkan kosa kata dan frase dari bahasa tertentu ke dalam bahasa yang digunakannya. Berkembangnya alih kode di kalangan generasi muda Indonesia memang terkait erat dengan gaya hidup. Sebagian besar masyarakat kelas menengah ke atas lebih memilih sekolah swasta berstandar internasional yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa pengantar di dalam proses belajar-mengajar. Ironisnya, sebagian pembelajar tersebut merasa bangga bila tidak dapat berbahasa Indonesia dengan baik dan benar, akan tetapi lebih bangga menggunakan bahasa Inggris dalam berkomunikasi karena menganggap bahasa Inggris memiliki gengsi yang lebih besar ketimbang mereka menggunakan bahasa Indonesia dalam berkomunikasi.

Penggunaan bahasa Indonesia yang tidak sesuai kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar sebagai dampak dari era Globalisasi juga dapat dilihat pada fenomena penyingkatan kata-kata dan munculnya fenomena bahasa *slang*. Fenomena kebahasaan ini sering kali terjadi di dalam komunikasi lisan dan tulisan melalui media internet dan telepon genggam yang dinilai berpotensi merusak bahasa Indonesia baku.

Beberapa contoh kata bahasa Indonesia yang mengalami penyingkatan:

- terima kasih, menjadi *trims*;
- akhiran “-nya”, menjadi *x*.
- t4, dibaca: tempat;
- j4n9n dicob4, dibaca: jangan dicoba; dan
- s2, dibaca: situ.

Beragam kosakata tersebut digunakan oleh penutur asli bahasa Indonesia ketika mereka berbincang melalui media internet (*chatting*) dan menulis pesan singkat melalui telepon genggam. Fenomena perusakan kebahasaan seperti ini perlu diperbaiki untuk mempertahankan kedudukan bahasa Indonesia sebagai bahasa Nasional yang melambangkan jati diri bangsa. Perlunya pengembangan, pembinaan, dan perlindungan terhadap bahasa Indonesia. Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 adalah upaya dalam mewujudkannya, agar bahasa Indonesia mampu bertahan dan bersaing di tengah derasnya arus globalisasi menyerbu bangsa Indonesia.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bahasa mempunyai cakupan yang terkait dalam aspek kenegaraan seperti pembuatan nota kesepakatan, dokumen resmi negara, surat resmi, pidato kenegaraan, pengantar pendidikan, pertemuan formal, nama lembaga pemerintah atau swasta, geografi, karya ilmiah, nota kesepahaman dalam dan luar negeri.³⁵ Cakupan lainnya meliputi nama bangunan, kawasan pemukiman, informasi petunjuk produk, iklan, papan petunjuk, slogan, dan petunjuk lalu lintas. Rancangan perundangan juga akan mengatur penguasaan bahasa Indonesia bagi orang asing dan pengantar seksi tenaga kerja.

Pada bagian pertama undang-undang kebahasaan dipaparkan bahwa status bahasa Indonesia dinyatakan sebagai bahasa resmi negara dan berfungsi sebagai jati diri bangsa. Bagian ini menyadarkan bangsa Indonesia akan pembenaran peribahasa bahasa menunjukkan bangsa. Jika pasal-pasal dalam bagian pertama ini diimple-

³⁵ Lihat Pasal 26 sampai dengan Pasal 39 UU No. 24 Tahun 2009.

mentasikan, maka era Globalisasi bukanlah momok yang menakutkan dan perlu dikhawatirkan, melainkan fenomena yang perlu diantisipasi dengan arif dan cermat. Perkembangan bahasa Indonesia tidak ada masalah dalam globalisasi karena ia memang berada di dalamnya. Persoalannya adalah bagaimana menjadikan bahasa Indonesia memiliki posisi kuat di tengah derasnya arus globalisasi ini.

Untuk itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bahasa akan menjadi jalan keluar dalam menangkis tantangan globalisasi tersebut. Era boleh saja berubah. Selama bangsa Indonesia masih berpegang teguh pada bahasa persatuannya bahasa Indonesia, bahasa Indonesia akan menjadi objek perubahan tanpa menanggalkan jati dirinya sebagai bangsa yang beradab, bahkan mampu menjadi bahasa yang mengglobal.

Pada bagian kedua, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bahasa mengurai tentang penggunaan bahasa Indonesia, mulai dari Pasal 26 hingga Pasal 40 sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Implementasi dari ke-13 pasal tentang penggunaan bahasa Indonesia ini sesungguhnya belum mencapai kesempurnaan. Salah satu surat kabar daerah mengabarkan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berpidato dalam bahasa Inggris dalam pembukaan Konferensi Tingkat Menteri (KTM) ke-16 Gerakan Non-Blok di Nusa Dua, Bali. Berita ini tidak hanya menuai kritik karena Presiden Republik Indonesia telah melanggar Pasal 28 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009, tetapi juga memberikan contoh yang kurang baik bagi masyarakatnya.

Padahal sebagai pemimpin negara dan tauladan bangsa, sudah selayaknya presiden kita mengimplementasikan Pasal 28 tersebut. Presiden tidak hanya sebagai tauladan tetapi juga ikon yang akan mengenalkan bahasa Indonesia ke dunia luar. Pengenalan Indonesia dengan mengglobalkan penggunaan bahasa Indonesia dapat dilakukan dengan mengimplementasikan Pasal 28 dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 ini. Sehingga era Global tidak lagi memengaruhi bahasa Indonesia, tetapi sebaliknya bahasa Indonesia mengambil peluang pada era ini untuk menjadi bahasa yang digunakan secara global.

Pada Pasal 36, dipaparkan bahwa bahasa Indonesia wajib digunakan untuk nama bangunan atau gedung, jalan, apartemen atau permukiman, perkantoran, kompleks perdagangan, merek dagang, lembaga usaha, lembaga pendidikan, organisasi yang didirikan atau dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia. Sebagai contoh kecil di Ibukota Jakarta, tidak sedikit ditemukan nama-nama bangunan yang masih menggunakan bahasa asing seperti gedung *Park Hotel*, *Grand Indonesia Shopping Town*, *Pacific Place*, *Jakarta Convention Center*, merek dagang seperti *Exelco Cafe*, *Marina UV White*, dan lain-lain.

Seandainya Pasal 36 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 ini diimplementasikan, maka kita akan menemukan mal atau pusat-pusat perbelanjaan di Kota Jakarta berganti nama dari kata *mall* menjadi mal, seperti **Mal Atrium**, **Mal Arion**, **Mal Kelapa Gading**, **Pusat Berbelanja Indonesia yang Megah**, **Balai Sidang Jakarta**, **Kafe Ekselso**, **Marina Pemutih dengan Perlindungan Sinar UV**, dan

lain sebagainya. Implementasi dari Pasal 36 ini menunjukkan bahwa pusat-pusat perekonomian di Indonesia mampu bersaing dengan bangsa asing. Tanpa menggunakan bahasa asing, bangsa Indonesia bisa leluasa mempromosikan produk dan karyanya untuk menarik selera konsumen. Pasal ini akan menimbulkan kecintaan pada produk negara sendiri. Jika kecintaan akan produksi Indonesia telah tumbuh dan berkembang, maka persaingan pasar bebas pun dapat dikendalikan. Semuanya kembali berpulang pada pengimplementasian undang-undang kebahasaan ini.

Jawaban tantangan era Globalisasi lainnya dapat dilihat pada Pasal 29 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009. Di Indonesia, kini telah hadir sekolah rintisan berstandar internasional atau yang disingkat dengan RSBI. Keberadaan rintisan sekolah bertaraf internasional (SBI) telah menimbulkan segala bentuk kekhawatiran. Dari sudut pandang kebahasaan, rintisan sekolah bertaraf internasional telah memicu keengganan siswa dan guru menggunakan bahasa Indonesia dalam percakapan sehari-hari. Solusinya, Pasal 29 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 perlu diimplementasikan.

Bahasa Indonesia dapat menjadi bahasa yang mengglobal di tengah-tengah era Globalisasi jika bagian ketiga dan keempat dari undang-undang kebahasaan diimplementasikan. Sudah sepatutnya pemerintah memberikan perhatian yang serius dalam pengembangan, pembinaan, dan perlindungan bahasa Indonesia sebagai wujud nyata dari Pasal 41, Pasal 42, dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2009 tentang Bahasa. Jika pengembangan, pembinaan, dan perlindungan bahasa Indonesia sudah diaplikasikan, maka tidak tertutup kemungkinan pengimplementasian bagian keempat dari undang-undang kebahasaan yang mengatur peningkatan fungsi bahasa Indonesia menjadi bahasa Internasional.

Meskipun penggunaan bahasa Indonesia masyarakat telah ada yang mengacu pada undang-undang ini, namun masih banyak yang mengabaikan begitu saja. Hal ini disebabkan tidak adanya sanksi tegas atas pelanggaran undang-undang ini. **Eef Saifullah Fatah** dalam pembicaraannya mengenai Generasi Muda dan Ketahanan Nasional dalam acara Pemilihan Duta Bahasa Nasional di Badan Bahasa 24 Oktober 2011 lalu menjelaskan, bahwa terdapatnya kelemahan dalam pengimplementasian undang-undang termasuk undang-undang bahasa. Adapun kelemahan tersebut adalah aturan perundang-undangan yang tidak selesai, undang-undang yang tidak dilengkapi dengan perangkat penegak yang kuat, dan terjadinya “pembiaran” pada pelanggaran sehingga pelanggaran tersebut menjadi sebuah kelaziman.³⁶

Memang ada permasalahan pokok dalam mengimplementasikan UU No. 24/2009 khususnya tentang **Bab Bahasa Negara**, karena dalam ketentuan pasal-pasalnya tidak mengatur mengenai ancaman dan/atau sanksi bagi warga masyarakat

³⁶ **Eef Saifullah Fatah** dalam **Rahmi Yulia**, 2011, “Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bahasa Sebagai Upaya Menghadapi Tantangan Era Globalisasi,” *Makalah Juara II Duta Bahasa Tingkat Nasional Tahun 2011* dalam <http://rahmiyuliaduta.blogspot.com/>, diakses 4 Februari 2017. Lihat juga dalam <http://dutabahasa.blogspot.co.id/2012/02/implementasi-undang-undang-nomor-24.html>, diakses 4 Februari 2017.

dan/atau lembaga yang tidak mengindahkan ketentuan Pasal 26 sampai dengan 39. Hal ini berbeda dengan ketentuan berkaitan dengan bendera negara, lambang negara dan lagu kebangsaan yang pada pasal-pasal memberikan ketentuan tentang sanksi bagi siapa saja yang melanggarnya. Padahal, sebagaimana lambang dan/atau simbol negara lainnya, sebagaimana bendera negara, lambang negara dan lagu kebangsaan, kedudukan **Bahasa Indonesia selaku Bahasa Negara** sangat penting dan perlu untuk dihormati serta dijaga dari setiap bentuk pelecehan. Padahal dalam **Pasal 65 UU No. 24/2009** secara tegas dinyatakan, bahwa:

Warga Negara Indonesia berhak dan wajib memelihara, menjaga, dan menggunakan Bendera Negara, **Bahasa Indonesia**, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan untuk kehormatan dan kedaulatan bangsa dan negara sesuai dengan Undang-Undang ini.

D. LAMBANG NEGARA

Bangsa Indonesia dalam membangun karakter bangsa, dituntut untuk memiliki rasa cinta Tanah Air, semangat kebangsaan, dan jiwa pejuang yang terus ada. Ideologi Pancasila termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dan dipersonifikasikan dalam simbol Garuda Pancasila dengan semboyan “Bhinneka Tunggal Ika”, yang akhirnya dijadikan sebagai identitas bangsa dan negara yang merdeka dan berdaulat dalam penyelenggaraan suatu negara.

Kedudukan Garuda Pancasila dengan semboyan “Bhinneka Tunggal Ika” secara tegas dinyatakan dalam Pasal 36A UUDNRI 1945 yang berbunyi, “*Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.*” Pasal 36A, merupakan pasal tambahan pada perubahan ke-2 UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 2000. Berbeda dengan Pasal 35 dan 36 yang mengatur tentang Bendera dan Bahasa Negara yang sudah ada sejak awal disahkannya UUD 1945. Ketentuan mengenai lambang negara sebelumnya hanya diatur dalam Peraturan Pemerintah dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara dan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1958 tentang Penggunaan Lambang Negara.

Ketentuan lebih lanjut mengenai lambang negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 36A UUDNRI 1945 diatur secara bersama dengan Bendera Negara, Bahasa Negara, dan Lagu Kebangsaan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan Pasal 46 sampai dengan Pasal 57.

Berdasarkan Pasal 46 UU No. 24 Tahun 2009 ditegaskan, bahwa Lambang Negara Kesatuan Republik Indonesia berbentuk Garuda Pancasila yang kepalanya menoleh lurus ke sebelah kanan, perisai berupa jantung yang digantung dengan rantai pada leher Garuda, dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika ditulis di atas pita yang dicengkeram oleh Garuda. Rumusan ini merupakan rumusan yang ada dalam Pasal 1 PP No. 66 Tahun 1958 sebelumnya dengan perubahan redaksional dari segi susunan bahasa. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1958 berbunyi, bahwa Lam-

bang Negara Republik Indonesia terbagi atas tiga bagian, yaitu: (1) Burung Garuda, yang menengok dengan kepalanya lurus ke sebelah kanannya; (2) Perisai berupa jantung yang digantung dengan rantai pada leher Garuda; dan (3) Semboyan ditulis di atas pita yang dicengkeram oleh Garuda.

Ketentuan Pasal 46 UU No. 24 Tahun 2009 maupun Pasal 1 PP No. 66 Tahun 1958 pada dasarnya menegaskan kembali tentang **Lambang Negara Indonesia** yaitu berbentuk Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Lambang negara Indonesia berbentuk burung Garuda yang kepalanya menoleh ke sebelah kanan (dari sudut pandang Garuda), perisai berbentuk menyerupai jantung yang digantung dengan rantai pada leher Garuda, dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang berarti “Berbeda-beda tetapi tetap satu” ditulis di atas pita yang dicengkeram oleh Garuda.

Berdasarkan penjelasan Pasal 46 UU 24/2009 dinyatakan, bahwa yang dimaksud dengan “Garuda Pancasila” adalah lambang berupa burung garuda yang sudah dikenal melalui mitologi kuno yaitu burung yang menyerupai burung elang rajawali. Garuda digunakan sebagai Lambang Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menggambarkan bahwa Indonesia adalah bangsa yang besar dan negara yang kuat. “Perisai” yang tergantung dileher Lambang Negara Burung Garuda adalah *tameng* yang telah dikenal lama dalam kebudayaan dan peradaban asli Indonesia sebagai bagian senjata yang melambangkan perjuangan dan perlindungan diri untuk mencapai tujuan. Adapun “**semboyan Bhinneka Tunggal Ika**” adalah pepatah lama yang pernah dipakai oleh pujangga ternama Mpu Tantular. Kata **bhinneka** merupakan gabungan dua kata: **bhinna** dan **ika** diartikan berbeda-beda tetapi tetap satu dan kata **tunggal ika** diartikan, bahwa di antara pusparagam bangsa Indonesia adalah satu kesatuan. Semboyan ini digunakan menggambarkan persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lambang Garuda Pancasila yang sekarang ini sendiri dirancang oleh Sultan Hamid II dari Pontianak, yang kemudian disempurnakan oleh Presiden Soekarno, dan diresmikan pemakaiannya sebagai lambang negara pertama kali pada Sidang Kabinet Republik Indonesia Serikat tanggal 11 Februari 1950.

1. Sejarah Pembuatan Lambang Negara

Indonesia memiliki identitas nasional yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Salah satu contoh identitas nasional bangsa Indonesia adalah lambang negara. Lambang negara ditetapkan berupa suatu lukisan yang diambil dari salah satu bentuk-bentuk perwujudan peradaban Indonesia yang hidup dalam mitologi, simbologi, dan kesusastraan Indonesia dan tergambar pada beberapa candi sejak abad ke-6 sampai dengan abad ke-16.

Lambang suatu negara memiliki makna filosofis dan historis bangsa. Oleh karena itu, bentuk, warna, dan bagian-bagiannya secara keseluruhan memiliki makna yang berkaitan sejarah perjuangan bangsa. Dan, penggunaannya pun, ada ketentuan-ketentuan yang mengatur sehingga lambang tersebut diperlakukan sebagaimana se-

harusnya demi menjaga kedaulatan bangsa dan negara.

Tujuan suatu negara memiliki lambang negara sebagai identitas nasional adalah untuk menerangkan jati diri bangsa sesuai dengan ciri-ciri diri, golongan, kelompok, komunitas yang melekat pada kelompok yang lebih besar atau bangsa yang diikat oleh kesamaan fisik (budaya, agama, dan bahasa) dan nonfisik (cita-cita dan tujuan).

Ditetapkannya Garuda sebagai Lambang negara memiliki sejarah yang cukup panjang. Berdasarkan perspektif historis pada awalnya, Garuda muncul dalam berbagai kisah, terutama di Jawa dan Bali. Dalam banyak kisah, Garuda melambangkan kebajikan, pengetahuan, kekuatan, keberanian, kesetiaan, dan disiplin. Sebagai kendaraan Wishnu, Garuda juga memiliki sifat Wishnu sebagai pemelihara dan penjaga tatanan alam semesta. Dalam tradisi Bali, Garuda dimuliakan sebagai “Tuan segala makhluk yang dapat terbang” dan “Raja agung para burung”. Di Bali ia biasanya digambarkan sebagai makhluk yang memiliki kepala, paruh, sayap, dan cakar elang, tetapi memiliki tubuh dan lengan manusia. Biasanya digambarkan dalam ukiran yang halus dan rumit dengan warna cerah keemasan, digambarkan dalam posisi sebagai kendaraan Wishnu, atau dalam adegan pertempuran melawan Naga. Posisi mulia Garuda dalam tradisi Indonesia sejak zaman kuno telah menjadikan Garuda sebagai simbol nasional Indonesia, sebagai perwujudan ideologi Pancasila. Garuda juga dipilih sebagai nama maskapai penerbangan nasional Indonesia Garuda Indonesia. Selain Indonesia, Thailand juga menggunakan Garuda sebagai lambang negara.³⁷

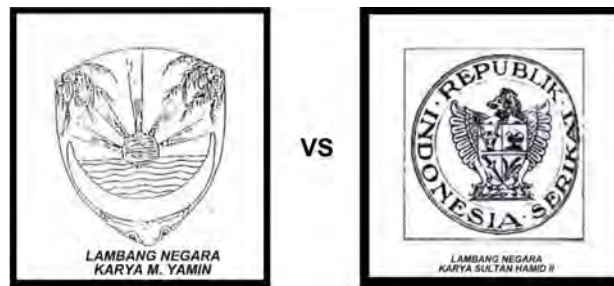
Sekarang bagaimanakah sebenarnya sejarah pembuatan Garuda Pancasila sebagai lambang negara? Setelah perang kemerdekaan Indonesia 1945-1949 dan pengakuan kedaulatan oleh Belanda melalui Konferensi Meja Bundar (1949) Indonesia (saat itu Republik Indonesia Serikat) merasa perlu untuk memiliki lambang negara.

Tanggal 10 Januari 1950 dibentuk Panitia Teknis dengan nama Panitia Lencana Negara di bawah koordinasi Menteri Negara Zonder Porto Folio Sultan Hamid II dengan susunan panitia teknis Muhammad Yamin sebagai Ketua, Ki Hajar Dewantoro, M.A. Pellaupess, Moh. Natsir, dan R.M. Ng. Poerbatjaraka sebagai anggota. Mereka bertugas menyeleksi usulan rancangan lambang negara untuk dipilih dan diajukan kepada pemerintah.

Merujuk keterangan Bung Hatta dalam buku “*Bung Hatta Menjawab*” untuk melaksanakan Keputusan Sidang Kabinet tersebut Menteri Priyono melaksanakan sayembara. Terpilih dua rancangan lambang negara terbaik, yaitu karya Sultan Hamid II dan karya M. Yamin. Pada proses selanjutnya, yang diterima pemerintah dan DPR adalah rancangan Sultan Hamid II. Karya M. Yamin ditolak karena menyertakan sinar-sinar matahari yang menampakan pengaruh Jepang.³⁸

³⁷ http://id.wikipedia.org/wiki/Lambang_Indonesia.

³⁸ **Mohammad Hatta**, 1979, *Bung Hatta Menjawab*, Wawancara Dr. Mohammad Hatta dengan Dr. Z. Yasni, Jakarta: Gunung Agung.



GAMBAR 21.1

PERBANDINGAN RANCANGAN LAMBANG NEGARA KARYA M. YAMIN DAN SULTAN HAMID II

Setelah rancangan terpilih, dialog intensif antara Sultan Hamid II, Presiden RIS Soekarno dan Perdana Menteri Mohammad Hatta untuk penyempurnaan rancangan tersebut. Mereka sepakat mengganti pita yang dicengkeram Garuda, yang semula pita merah putih menjadi pita putih dengan menambahkan semboyan “Bhineka Tunggal Ika”.

Tanggal 8 Februari 1950, rancangan lambang negara yang dibuat Menteri Negara RIS, Sultan Hamid II diajukan kepada Presiden Soekarno. Rancangan lambang negara tersebut mendapat masukan Partai Masyumi untuk dipertimbangkan kembali, karena adanya keberatan terhadap gambar burung Garuda dengan tangan dan bahu manusia yang memegang perisai dan dianggap bersifat mitologis.³⁹

Sultan Hamid II kembali mengajukan rancangan gambar lambang negara yang telah disempurnakan berdasarkan aspirasi yang berkembang, sehingga tercipta bentuk Rajawali-Garuda Pancasila. Disingkat Garuda Pancasila. Presiden Soekarno kemudian menyerahkan rancangan tersebut kepada Kabinet RIS melalui Moh. Hatta sebagai perdana menteri. AG Pringgodigdo dalam bukunya “*Sekitar Pancasila*” terbitan Departemen Hankam, Pusat Sejarah ABRI menyebutkan, rancangan lambang negara karya Sultan Hamid II akhirnya diresmikan pemakaiannya dalam Sidang Kabinet RIS pada tanggal 11 Februari 1950.⁴⁰ Ketika itu, gambar bentuk kepala Rajawali Garuda Pancasila masih “gundul” dan tidak berjambul seperti bentuk sekarang ini. Presiden Soekarno kemudian memperkenalkan untuk pertama kalinya lambang negara itu kepada khalayak umum di Hotel Des Indes Jakarta pada 15 Februari 1950.⁴¹

Soekarno terus memperbaiki bentuk Garuda Pancasila. Pada 20 Maret 1950 Soekarno memerintahkan pelukis istana, Dullah, melukis kembali rancangan tersebut; setelah sebelumnya diperbaiki antara lain penambahan “jambul” pada kepala Garuda Pancasila, serta mengubah posisi cakar kaki yang mencengkeram pita dari semula

³⁹ Lambang Garuda Pancasila Dirancang Seorang Sultan, <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/01/27/brk,20100127-221646,id.html>, diakses 2 Maret 2017.

⁴⁰ Kepustakaan Presiden Republik Indonesia, Hamid II, http://kepustakaanpresiden.pnri.go.id/ministers/popup_biodata_pejabat.aspx?id=103, diakses 2 Maret 2017.

⁴¹ **Nabiela Rizki Alifa, dkk.**, 2012, “Garuda Pancasila Sebagai Lambang Negara Indonesia”, *Makalah kolokium jatidiri bangsa*, Direktorat Pendidikan Tingkat Persiapan Bersama Insititut Pertanian Bogor 2012.

dibelakang pita menjadi didepan pita.

Dipercaya bahwa alasan Soekarno menambahkan jambul karena kepala Garuda gundul dianggap terlalu mirip dengan *Bald Eagle*, Lambang Amerika Serikat.⁴² Untuk terakhir kalinya, Sultan Hamid II menyelesaikan penyempurnaan bentuk final gambar lambang negara, yaitu dengan menambah skala ukuran dan tata warna gambar lambang negara.⁴³



GAMBAR 21.2
PERUBAHAN DALAM RANGKA PENYEMPURNAAN GAMBAR LAMBANG NEGARA GARUDA
PANCASILA KARYA SULTAN HAMID II

Rancangan Garuda Pancasila terakhir ini dibuatkan patung besar dari bahan perunggu berlapis emas yang disimpan dalam Ruangan Kemerdekaan Monumen Nasional sebagai acuan, ditetapkan sebagai lambang negara Republik Indonesia, dan desainnya tidak berubah hingga kini.

Sejak tahun 1951, belum ada nama sah dari lambang negara tersebut, sehingga memunculkan banyak sebutan, di antaranya Garuda Pancasila, Burung Garuda, Lambang Garuda, Lambang Negara, Garuda Indonesia atau hanya sekadar Garuda.⁴⁴ Oleh sebab itu, pada 18 Agustus 2000, melalui amendemen kedua UUD 1945, MPR menetapkan nama resmi lambang negara. Penulisan nama resmi lambang negara Indonesia tersebut terdapat dalam Pasal 36A UUD 1945 yang disebutkan sebagai **Garuda Pancasila**.

Nama tersebut sesuai dengan desain yang digambarkan pada lambang negara tersebut, yaitu Garuda diambil dari nama burung dan Pancasila diambil dari dasar negara Indonesia.

2. Makna yang Terkandung di Dalam Lambang Negara Garuda Pancasila

Lambang Negara Kesatuan Republik Indonesia berbentuk Garuda Pancasila yang kepalanya menoleh lurus ke sebelah kanan, perisai berupa jantung yang digantung dengan rantai pada leher Garuda, dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika ditulis di atas pita yang dicengkeram oleh Garuda.

⁴² Lambang Garuda Pancasila Dirancang Seorang Sultan, http://www.temppointeraktif.com/hg/hukum/2010/01/27/brk_20100127-221646_id.html, diakses 2 Maret 2017.

⁴³ "Garuda Pancasila Sebagai Lambang Negara", blogartayanam.wordpress.com, diakses 2 Maret 2017

⁴⁴ *Ibid.*

Dari ketentuan tersebut menunjukkan, bahwa dalam lambang Negara terdapat beberapa unsur-unsur, yaitu (i) burung garuda, (ii) kepala menoleh ke arah kanan, (iii) menggantung perisai di leher, dan (iii) pita yang dicengkeram bertuliskan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*.

Berdasarkan kenyataan tersebut, di dalam Burung Garuda banyak makna-makna yang terkandung dalam Burung Garuda yang digunakan sebagai Lambang Negara Republik Indonesia ini. Burung Garuda menoleh ke arah kanan melambangkan kebenaran. Artinya, bahwa bangsa Indonesia ini selalu membela kebenaran. Sementara dalam tubuh Burung Garuda mengemas kelima dasar dari Pancasila. Terdapat pula perisai yang berupa tameng yang telah lama dikenal dalam kebudayaan dan peradaban Indonesia sebagai bagian senjata yang melambangkan perjuangan, pertahanan, dan perlindungan diri untuk mencapai tujuan. Di tengah-tengah perisai terdapat sebuah garis hitam tebal yang melukiskan garis khatulistiwa yang menggambarkan lokasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu negara tropis yang dilintasi garis khatulistiwa membentang dari timur ke barat. Terlihat pula kedua cakar Garuda Pancasila mencengkeram sehelai pita putih bertuliskan "*Bhinneka Tunggal Ika*" berwarna hitam. Secara harfiah, *Bhinneka Tunggal Ika* diterjemahkan "Beraneka Satu Itu", yang bermakna meskipun berbeda-beda tetapi pada hakikatnya tetap adalah satu kesatuan, bahwa di antara pusparagam bangsa Indonesia adalah satu kesatuan. Semboyan ini digunakan untuk menggambarkan persatuan dan kesatuan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas beraneka ragam budaya, bahasa daerah, ras, suku bangsa, agama, dan kepercayaan.

Garuda memiliki paruh, sayap, ekor, dan cakar yang melambangkan kekuatan dan tenaga pembangunan. Jumlah bulu Garuda Pancasila melambangkan hari Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 di mana 17 helai bulu pada masing-masing sayap, 8 helai bulu pada ekor, 19 helai bulu pada perisai, dan 45 helai bulu di leher.⁴⁵ Warna dasar pada ruang perisai adalah warna bendera kebangsaan Indonesia merah putih". Adapun pada bagian tengahnya berwarna dasar hitam. Pada perisai terdapat lima buah ruang yang mewujudkan dasar negara Pancasila. Pengaturan lambang pada ruang perisai sebagai berikut:

Sila Pertama: Ketuhanan Yang Maha Esa

Dilambangkan dengan cahaya di bagian tengah perisai berbentuk bintang yang bersudut lima berlatar hitam, yang memiliki makna:

- a. Mengandung arti pengakuan adanya kuasa prima yaitu Tuhan yang Maha Esa.
- b. Menjamin penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan beribadah menurut agamanya.
- c. Menjamin berkembang dan tumbuh suburnya kehidupan beragama.
- d. Bertoleransi dalam beragama, dalam hal ini ditekankan kepada toleransi menurut agamanya masing-masing.

⁴⁵ Pasal 47 UU No. 24 Tahun 2009.

Sila Kedua: Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Dilambangkan dengan tali rantai bermata bulatan dan persegi di bagian kiri bawah perisai berlatar merah yang bermakna:

- a. Menempatkan manusia sesuai dengan hakikatnya sebagai makhluk Tuhan.
- b. Menjunjung tinggi kemerdekaan sebagai hak segala bangsa serta mewujudkan keadilan dan peradaban yang lemah.

Sila Ketiga: Persatuan Indonesia

Dilambangkan dengan pohon beringin di bagian kiri atas perisai berlatar putih yang bermakna:

- a. Nasionalisme.
- b. Cinta bangsa dan Tanah Air.
- c. Menggalang persatuan dan kesatuan Indonesia.
- d. Menghilangkan penonjolan kekuatan dan kekuasaan.

Sila Keempat: Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Dilambangkan dengan kepala banteng di bagian kanan atas perisai berlatar merah yang bermakna:

- a. Permusyawaratan, artinya mengusahakan putusan bersama secara bulat, baru sesudah itu diadakan tindakan bersama.
- b. Dalam melaksanakan keputusan diperlukan kejujuran bersama.

Sila Kelima: Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Dilambangkan dengan padi dan kapas di bagian kanan bawah perisai berlatar putih yang bermakna:

- a. Kemakmuran yang merata bagi seluruh rakyat dalam arti dinamis dan meningkat.
- b. Seluruh kekayaan alam dan sebagainya digunakan bagi kebahagiaan bersama menurut potensi masing-masing.
- c. Melindung yang lemah agar kelompok warga masyarakat dapat bekerja sesuai bidangnya.

3. Penggunaan Lambang Negara bagi suatu negara

Lambang suatu negara memiliki makna filosofis dan historis bangsa. Oleh karena itu, bentuk, warna, dan bagian-bagiannya secara keseluruhan memiliki makna yang berkaitan sejarah perjuangan bangsa. Dalam penggunaannya pun, ada ketentuan-ketentuan yang mengatur sehingga lambang tersebut diperlakukan sebagaimana seharusnya demi menjaga kedaulatan bangsa dan negara.

Lambang Negara wajib digunakan di:

- a. Dalam gedung, kantor, atau ruang kelas satuan pendidikan.
- b. Luar gedung atau kantor.
- c. Lembaran negara, tambahan lembaran negara, berita negara, dan tambahan berita negara.

- d. Paspor, ijazah, dan dokumen resmi yang diterbitkan pemerintah.
- e. Uang logam dan uang kertas.
- 6. Meterai.⁴⁶

Selain itu, berdasarkan Pasal 52 UU No. 24 Tahun 2009, lambang negara dapat digunakan:

- a. sebagai cap atau kop surat jabatan;
- b. sebagai cap dinas untuk kantor;
- c. pada kertas bermeterai;
- d. pada surat dan lencana gelar pahlawan, tanda jasa, dan tanda kehormatan;
- e. sebagai lencana atau atribut pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga negara Indonesia yang sedang mengemban tugas negara di luar negeri;
- f. dalam penyelenggaraan peristiwa resmi;
- g. dalam buku dan majalah yang diterbitkan oleh Pemerintah;
- h. dalam buku kumpulan undang-undang; dan/atau
- i. di rumah warga negara Indonesia.

Lambang negara ditempatkan bersama-sama dengan bendera negara, gambar presiden dan/atau gambar wakil presiden, penggunaannya diatur dengan ketentuan:

- a. Lambang negara ditempatkan di sebelah kiri dan lebih tinggi daripada bendera negara.
- b. Gambar resmi presiden dan/atau gambar wakil presiden ditempatkan sejajar dan dipasang lebih rendah daripada lambang negara.
- c. Dalam hal bendera negara dipasang di dinding, lambang negara diletakkan di tengah atas antara gambar resmi presiden dan/atau gambar wakil presiden.⁴⁷

Selain dalam Setiap orang dilarang:

- 1. Mencoret, menulis, menggambari, atau membuat rusak lambang negara dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan lambang negara.
- 2. Menggunakan lambang negara yang rusak dan tidak sesuai dengan bentuk, warna, dan perbandingan ukuran.
- 3. Membuat lambang untuk perseorangan, partai politik, perkumpulan, organisasi dan/atau perusahaan yang sama atau menyerupai lambang negara.
- 4. Menggunakan lambang negara untuk keperluan selain yang diatur dalam undang-undang ini.⁴⁸

4. Larangan dan Sanksi Hukuman terhadap Penodaan Lambang Negara

Larangan terhadap lambang negara diatur dalam Pasal 57 UU No. 24 Tahun 2009 yang menyatakan, bahwa:

⁴⁶ Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2009.

⁴⁷ Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2009.

⁴⁸ Pasal 57 UU No. 24/2009.

Setiap orang dilarang:

- a. Mencoret, menulisi, menggambari, atau membuat rusak Lambang Negara dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Lambang Negara;
- b. Menggunakan Lambang Negara yang rusak dan tidak sesuai dengan bentuk, warna, dan perbandingan ukuran;
- c. Membuat lambang untuk perseorangan, partai politik, perkumpulan, organisasi dan/atau perusahaan yang sama atau menyerupai Lambang Negara; dan
- d. Menggunakan Lambang Negara untuk keperluan selain yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Ancaman dan/atau sanksi hukuman terhadap penodaan lambang negara diatur dalam Pasal 68 dan 69 UU No. 24 Tahun 2009. **Pasal 68** berbunyi:

Setiap orang dilarang: (a) mencoret, menulisi, menggambari, atau membuat rusak Lambang Negara dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Lambang Negara dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00.

Berdasarkan ketentuan Pasal 68 tersebut, terdapat bentuk-bentuk larangan terhadap lambang negara yang jika dilihat unsur-unsur pidananya, yaitu: (i) setiap orang; (ii) mencoret, menulisi, menggambari, atau membuat rusak lambang negara; dan (iii) dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan lambang negara.

Oleh karena itu, untuk dapat dihukum dengan pasal ini, orang tersebut harus memenuhi seluruh unsur-unsur pidananya terutama “dengan maksud” atau dengan sengaja menghina lambang negara dan unsur-unsur pidana itu perlu dibuktikan. Artinya, dalam hal ini penyidik harus mampu membuktikan adanya kehendak jahat (*mens rea*) yang ditunjukkan oleh seseorang saat melakukan tindakan itu.⁴⁹

Selain itu, menurut **Gandjar Laksmiana**, bahwa di dalam hukum pidana tidak semua perbuatan yang memenuhi unsur pidana harus diberikan sanksi. Ada dua hal yang menjadi pertimbangan utama. *Pertama*, apakah dilakukan dengan melawan hukum. *Kedua*, apakah orangnya dapat dipersalahkan.⁵⁰ Contoh pada kasus Zaskia Gotik yang diduga “melecehkan Pancasila”.⁵¹ Dalam konteks kasus tersebut harus dilihat bahwa untuk bisa menilai apakah Zaskia Gotik melawan hukum dan bisa disalahkan atau tidak harus berprinsip pada dua hal tersebut. Sebab, apa yang dilakukan Zaskia tidak lebih hanya sebatas hiburan. Menurut **Gandjar Laksmiana**, dalam hal ini hukum pidana harus tetap menjunjung tinggi prinsip *ultimum remedium*. Arti-

⁴⁹ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4e9d6aaa12e80/penggunaan-lambang-negara-di-kaos-armani-dari-kacamata-hukum>, dikases 5 Februari 2017.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Seperti diberitakan, Zaskia Gotik melontarkan candaan bahwa Hari Proklamasi adalah 32 Agustus dan lambang sila kelima Pancasila adalah ‘bebek nungging’ dalam sebuah acara di sebuah stasiun televisi. Pernyataan tersebut akhirnya memunculkan reaksi keras terhadap Zaskia Gotik hingga dilaporkan ke Polda Metro Jaya. <http://www.bintang.com/celeb/read/2463740/benarkah-zaskia-gotik-menghina-pancasila>, diakses 5 Februari 2017.

nya, sanksi pidana harus dijadikan senjata pamungkas dalam menyelesaikan suatu kasus.⁵²

Selanjutnya **Pasal 69** berbunyi:

Setiap orang dilarang: (b) menggunakan Lambang Negara yang rusak dan tidak sesuai dengan bentuk, warna, dan perbandingan ukuran; (c) membuat lambang untuk perseorangan, partai politik, perkumpulan, organisasi dan/atau perusahaan yang sama atau menyerupai Lambang Negara; dan (d) menggunakan Lambang Negara untuk keperluan selain yang diatur dalam Undang-Undang ini dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00.

Ketentuan Pasal 69 tersebut memiliki arti, bahwa jika ada seseorang/warga negara yang menggunakan lambang negara yang rusak tidak sesuai dengan bentuk, warna, dan perbandingan ukuran, atau membuat lambang untuk per seorangan, partai politik, perkumpulan, organisasi dan/atau perusahaan yang sama atau menyerupai lambang negara, dan dengan sengaja menggunakan lambang negara untuk keperluan lain selain yang diatur dalam undang-undang⁵³ dan kemudian diadukan kepada pihak kepolisian maka diancam pidana penjara 1 tahun atau denda seratus juta rupiah.

Berkaitan dengan ketentuan tersebut, lalu bagaimana dengan ribuan *supporter* bola yang menggunakan baju bola yang terdapat bordiran, gambar Garuda Pancasila? Apakah mereka harus ditangkap dan dipidana? Para pedang kaos, pajangan Garuda Pancasila? Atau bagaimana dengan pengrajin yang membuat patung, gapura, atau kerajinan lain yang berbentuk/bergambar Garuda Pancasila? Bagaimana dengan kelompok belajar yang memperkenalkan Pancasila melalui media mewarnai Gambar Garuda Pancasila? Kesemuanya itu jika merujuk pada Pasal 57 huruf c dan d dan Pasal 69 semua terancam dengan pidana penjara.

Atau, bagaimana dengan masyarakat yang secara letak geografis susah mendapatkan lambang Garuda Pancasila, dan karena keterbatasannya tersebut bentuknya mengalami kerusakan, namun karena kesulitan mendapatkan penggantinya, sehingga membuat mereka tetap memasang Garuda Pancasila tersebut karena terdapat kebanggaan atau kecintaannya terhadap NKRI, apakah mereka pantas mendapatkan sanksi pidana penjara atau denda seratus juta rupiah? Apakah mereka melakukan kejahatan atau sesuatu yang salah? Apakah mereka menganggapnya itu sebagai suatu bentuk penghinaan terhadap negara?

Bagaimana jika itu dilakukan oleh aparat/lembaga negara? Seperti lembaga Negara yang memakai Garuda Pancasila sebagai logo lembaganya sementara tidak masuk dalam Pasal 51-55 tentang pengaturan penggunaan. Lalu lihatlah mimbar pidato kepresidenan, meja, serta bangku yang terdapat ukiran Garuda Pancasila, semua itu telah melanggar Pasal 57 huruf d karena menggunakan lambang negara untuk keperluan selain yang diatur dalam Pasal 51-55 tentang pengaturan penggunaan Lambang

⁵² <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4e9d6aaa12e80/penggunaan-lambang-negara-di-kaos-armani-dari-kacamata-hukum>, diakses 5 Februari 2017.

⁵³ Lihat Pasal 51 sampai dengan Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2009.

negara. Begitu juga dengan *souvenir* yang dijual di koperasi kementerian, atau lembaga negara lainnya seperti kaos, gantungan kunci, gelas, piring, jam dinding bahkan asbak yang terdapat logo kementerian atau lembaga negara yang menggunakan Garuda Pancasila pun telah melanggar Pasal 57 huruf d. Lalu coba kita lihat dalam ruang rapat paripurna DPR terdapat patung Garuda Pancasila yang bentuk dan ukurannya tidak sesuai dengan yang diatur dalam Lampiran Undang-Undang tersebut, dan seharusnya dapat terkena sanksi karena telah melanggar Pasal 57 huruf b, dan dapat dikenai sanksi sesuai dengan Pasal 69 huruf a.

Jika melihat permasalahan di atas, akhirnya kita melihat ketidakkonsistenan terhadap penegakan hukum dari aturan yang dibuat oleh undang-undang ini, dan akan timbul banyak kriminalisasi yang akan mengenai warga negara yang memakai/menggunakan Garuda Pancasila karena nasionalisme, kecintaan, atau kebanggaannya terhadap lambang negaranya, namun harus mendapatkan sanksi pidana penjara seperti kasus yang dialami oleh dua warga negara yang bekerja sebagai buruh dan masuk dalam sebuah organisasi buruh di Purwakarta, hanya karena menggunakan Garuda Pancasila sebagai stempel kepanitiaan dalam acara pemilihan ketua serikat buruh di perusahaannya, dengan maksud agar pemilihan tersebut dilandasi dengan semangat Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika yang diwujudkan dalam bentuk Garuda Pancasila, sehingga mengakibatkan mereka ditahan dan menjalani persidangan dan divonis terbukti dan bersalah karena telah melanggar Pasal 57 huruf d. Hingga saat ini statusnya sebagai mantan narapidana mengakibatkannya sering kali mendapatkan perlakuan diskriminasi dalam lingkungan perusahaannya.

Melihat permasalahan di atas, maka Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi bersama dengan dua mantan terpidana kasus stempel Garuda Pancasila pada 10 Januari 2013. Maksud dan tujuan dari gugatan tersebut adalah:

- a. Agar aturan yang memiliki potensi terjadinya kriminalisasi dan dapat menghambat nasionalisme terhadap negara yang diwujudkan pada penggunaan lambang Negara itu dapat dicabut.
- b. Namun jika dalam putusan Mahkamah Konstitusi Menolak Gugatan Uji Materil terhadap Pasal 57 huruf c dan d Undang-Undang No. 24 Tahun 2009, maka FKHK meminta kepada aparat penegak hukum/kepada negara untuk konsisten menertibkan semua penggunaan lambang negara Garuda Pancasila yang tidak terdapat pada Pasal 51-55, termasuk kepada seluruh lembaga negara. Dan, harus menarik seluruh *souvenir* yang bergambar Garuda Pancasila yang dijual secara komersil di lembaga-lembaga negara tersebut. Karena hukum dibuat untuk ditaati dan berlaku tidak hanya untuk masyarakat tetapi berlaku juga bagi penyelenggara negara.⁵⁴

Selain itu, gugatan permohonan juga diajukan oleh sejumlah warga yang menga-

⁵⁴ <http://forumkajianhukumdankonstitusi.blogspot.com/2013/01/pernyataan-sikap-fkhk-terhadap-sidang.html?m=1>, dikases 5 Februari 2017.

tasnamakan **Koalisi Gerakan Bebaskan Garuda Pancasila**. Mereka memohon pengujian Pasal 57 huruf c dan huruf d yang mengatur larangan penggunaan lambang negara.

Atas permohonan uji tersebut, Mahkamah Konstitusi berdasarkan Amar Putusan MK No. 4/PUU-X/2012, menyatakan:

Mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, Pasal 57 huruf d dan Pasal 69 huruf c UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam putusannya, MK menyatakan Pasal 57 huruf c yang juga diuji para pemohon bukan merupakan persoalan kontitusionalitas. Mahkamah menyatakan secara faktual lambang negara lazim digunakan dalam berbagai aktivitas kemasyarakatan. Seperti, disematkan di penutup kepala, sebagai bentuk monumen atau tugu, digambarkan di baju, atau seragam siswa sekolah. Penggunaan lambang negara seperti ini tidak termasuk penggunaan yang wajib maupun yang diizinkan seperti dimaksud Pasal 57 huruf d.

Karena itu, MK berpendapat larangan penggunaan lambang negara dalam Pasal 57 huruf d tidak tepat karena tidak memuat rumusan yang jelas. Apalagi, larangan itu diikuti dengan ancaman pidana. Menurut Mahkamah, ancaman pidana seharusnya memenuhi rumusan yang bersifat jelas dan tegas (*lex certa*), tertulis (*lex scripta*), dan ketat (*lex stricta*).

Selain itu, MK menyatakan pembatasan penggunaan lambang negara oleh masyarakat adalah bentuk pengekanan ekspresi. Pengekanan itu dapat mengurangi rasa memiliki dan mengurangi kadar nasionalisme. Terlebih, lambang Garuda Pancasila, mutlak menjadi milik kebudayaan bersama seluruh masyarakat. Apalagi jika mengingat Pancasila sebagai sistem nilai adalah terlahir atau merupakan kristalisasi dari nilai-nilai budaya bangsa Indonesia.⁵⁵ Selain itu pada kenyataannya, terdapat hubungan yang erat antara kedua pasal tersebut sebagai suatu ketentuan hukum yang berlaku. Maka pertimbangan hukum Mahkamah terhadap Pasal 57 huruf d tersebut berlaku secara *mutatis mutandis* (otomatis) terhadap Pasal 69 huruf c.⁵⁶ Dengan dihapuskannya Pasal 57 huruf d, maka secara otomatis berlakunya Pasal 69 huruf c juga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Akibat lebih lanjut dengan dibatalkannya Pasal 57 huruf d dan Pasal 69 huruf c Undang-Undang No. 24 Tahun 2009 oleh MK, maka masyarakat umum bebas dapat menggunakan lambang negara tanpa takut dikenakan pidana. Meskipun bagi sebagian pihak, dikhawatirkan pasca putusan MK tersebut, akan marak terjadi penyalahgunaan lambang negara. Dalam hal ini, dalam rangka mencegah eksès yang kurang baik, jiwa nasionalisme warga masyarakat sangat diutamakan.

⁵⁵ Komentar Hakim Konstitusi **Ahmad Fadlil Sumadi** di persidangan, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50f56081e5730/mk-bebaskan-penggunaan-lambang-negara>, dikases 5 Februari 2017.

⁵⁶ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50f56081e5730/mk-bebaskan-penggunaan-lambang-negara>, dikases 5 Februari 2017.

E. LAGU KEBANGSAAN

Pasal 36B UUDNRI 1945 berbunyi, “*Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.*” Sebagaimana Pasal 36A, maka Pasal 36B merupakan pasal tambahan pada perubahan ke-2 UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 2000.

Pasal 36B UUDNRI 1945 mempertegas, bahwa Lagu Kebangsaan NKRI adalah Indonesia Raya. Lagu ini diciptakan oleh maestro **Wage Rudolf Soepratman** (1921) yang menghendaki bangsa Indonesia agar bangun, baik jiwa maupun raganya, menumbuhkan kesadaran, menciptakan persatuan dan kesatuan serta membangun Tanah Air menjadi tanah yang mulia dan tanah pusaka bagi Indonesia Raya.⁵⁷

Tahun 1924 lagu perjuangan Indonesia Raya pertama kali dinyanyikan, dan menyertai pada saat Kongres Sumpah Pemuda yang kedua tanggal 28 Oktober 1928 bersamaan dengan pengibaran Sang Merah Putih di Jalan Kramat Raya 106 Jakarta—sekalipun tanpa lirik karena dilarang oleh pemerintah Kolonial Belanda. Lagu Perjuangan Indonesia Raya kemudian menjelma menjadi lagu kebangsaan dan Sang Saka Merah Putih menjadi Bendera Nasional.⁵⁸

Pada kegiatan Kongres Sumpah Pemuda II tanggal 28 Oktober 1928 sendiri dicetuskan pula sumpah (ikrar) dari para pemuda-pemuda Indonesia, yang berisi: *Pertama*, pengakuan terhadap satu bangsa yaitu Indonesia. *Kedua*, pengakuan terhadap satu bahasa negara yaitu bahasa Indonesia. Dan *ketiga*, pengakuan terhadap satu Tanah Air yaitu Tanah Air Indonesia. Di dalam ikrar tersebut tertanam dengan kokohnya sendi-sendi kemerdekaan dan kedaulatan bangsa Indonesia.

Pasca mengumandangkan lagu Indonesia Raya di kongres tersebut, W.R. Soepratman semakin dikenal. Namanya semakin populer setelah lagu Indonesia Raya dijadikan piringan hitam pada 1929 oleh **Firma Tio Tek Hong**.

1. Sejarah Penciptaan lagu Indonesia Raya

Lagu “Indonesia Raya” adalah gubahan komponis Muda Indonesia bernama Wage Rudolf Soepratman. Almarhum Wage Rudolf Soepratman adalah seorang guru dan juga pernah menjadi wartawan surat kabar “Kaoem Moeda” dan pengarang buku. Sejak kecil, Soepratman gemar sekali bermain biola. Wage Rudolf Soepratman adalah putra seorang sersan Instruktur Mas Senen Sastrosoehardjo. Soepratman dilahirkan di Jatinegara, pada 9 Maret 1903 dan meninggal dunia pada malam Selasa tanggal 16 Agustus di Surabaya. Semangat nasional telah mengisi seluruh jiwa Soepratman pada waktu itu. Semangat yang berwujud kemauan ingin menciptakan lagu kebangsaan. Akhirnya, ia dapat menciptakan Lagu Indonesia Raya.

Lagu Indonesia Raya itu dipersembahkan oleh Soepratman kepada masyarakat di dalam kongres Pemuda Indonesia tanggal 28 Oktober 1928 di Gedung Indonesische Club, Jalan Kramat 106 Jakarta. Lagu Indonesia Raya untuk pertama kali diperdengar-

⁵⁷ Lemhanas, 1981, “Pokok-Pokok Pengertian dan Sejarah Perkembangan Wawasan Nusantara”, dalam Lemhanas, 1981, *Bunga Rampai Wawasan Nusantara 2*, Jakarta; Lemhanas, h. xii.

⁵⁸ *Ibid.*

kan dalam Kongres itu sesuai pula dengan semangat persatuan pemuda yang menyala-nyala pada waktu itu, maka ketika Lagu Indonesia Raya diperkenalkan kepada peserta Kongres, dengan serta merta lagu itu mendapat sambutan yang hangat sekali.⁵⁹

Sejak itu, pada tiap-tiap pertemuan Pemuda Indonesia selalu dibuka dan ditutup dengan Lagu Indonesia Raya. Semua Organisasi rakyat Indonesia, partai politik, organisasi pemuda, wanita, kepanduan (kepramukaan), seluruh rakyat Indonesia yang sadar, mengakui lagu Indonesia Raya sebagai lagu kebangsaan.

Pada zaman penjajahan, Lagu Indonesia Raya sering dilarang, dihalang-halangi oleh Pemerintahan Kolonial Belanda dan juga Pemerintah Jepang di Indonesia. Pemerintahan Belanda telah pula meminta agar kata-kata dalam lagu Indonesia Raya diubah. Akan tetapi berkat semangat perjuangan dan peraturan rakyat dan pemuda Indonesia segala rintangan itu dapat dilenyapkan “Indonesia Raya” setelah 17 Agustus 1945.

Setelah proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, Lagu Indonesia Raya ditetapkan sebagai lagu kebangsaan. Lagu Kebangsaan Indonesia Raya selama perang kemerdekaan telah merupakan sublimasi pengorbanan perjuangan rakyat dan Pemuda Indonesia untuk mengusir penjajah dan mempertahankan serta menegakkan kemerdekaan. Selanjutnya dalam Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tahun 1950 (UUDS 1950) Pasal 3 ayat (2) Lagu Indonesia Raya ditetapkan dengan resmi sebagai Lagu Kebangsaan Indonesia.

Akibat menciptakan lagu Indonesia Raya, W.R. Soepratman selalu diburu oleh polisi Hindia Belanda, sampai jatuh sakit di Surabaya. Karena lagu ciptaannya yang terakhir “Matahari Terbit” pada awal Agustus 1938, W.R. Soepratman ditangkap ketika menyiarkan lagu tersebut bersama pandu-pandu di NIROM jalan Embong Malang-Surabaya dan ditahan di penjara Kalisosok-Surabaya. Ia meninggal pada 17 Agustus 1938 karena sakit.⁶⁰

Dalam konteks sejarah demi alasan keamanan, syair lagu Indonesia Raya ditulis tersamar seperti memakai nama Indones untuk nama Indonesia dan Moelia untuk menggantikan kata Merdeka.⁶¹ Selain itu, berdasarkan data yang ada dalam arsip Museum Sumpah Pemuda, lagu Indonesia Raya pernah berubah dua kali dari versi aslinya yang dinyanyikan pada Kongres Pemuda II. Salah satu perubahan tersebut terlihat dengan tidak adanya kata merdeka dan kata Indonesia.

Syair versi pertama merupakan syair yang dikumandangkan pada saat Kongres Pemuda II. Kemudian syair kedua merupakan gubahan WR Soepratman pada No-

⁵⁹ Pada saat itu usia WR Soepratman 25 tahun, selanjutnya lagu Indonesia Raya disebarluaskan oleh koran *Sin Po* pada edisi bulan November 1928. Naskah tersebut ditulis oleh W.R. Soepratman dengan Tangga Nada C (natural) dan dengan catatan Djangan Terlaloe Tjepat, sedangkan pada sumber lain telah ditulis oleh WR Soepratman pada Tangga Nada G (sesuai kemampuan umum orang menyanyi pada rentang a-e) dan dengan irama Marcia, Jos Cleber (1950) menuliskan dengan irama Maestoso con bravura (kecepatan metronome 104), <https://visiuniversal.blogspot.co.id/2015/09/sejarah-singkat-penciptaan-lagu.html>, diakses 7 Februari 2017.

⁶⁰ *Ibid.*

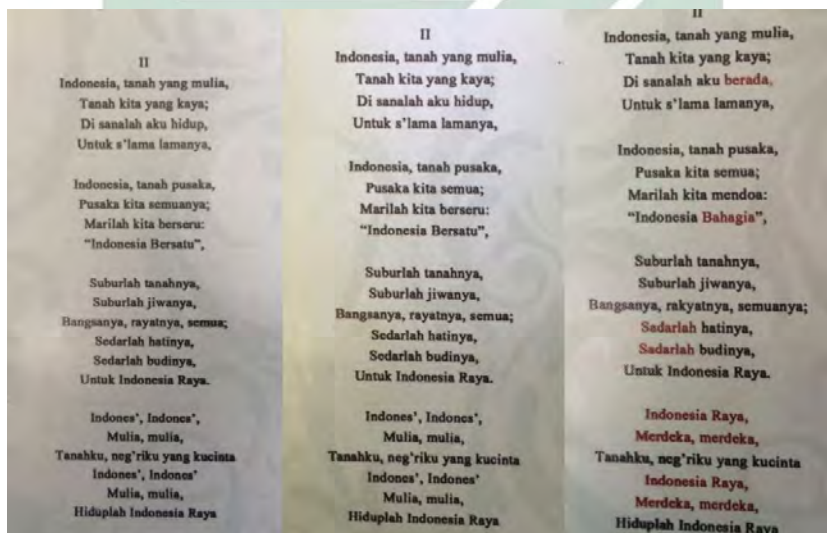
⁶¹ <https://www.brilio.net/news/lagu-indonesia-raya-ternyata-pernah-diubah-dua-kali-begini-ceritanya-151028b.html>, dikases 5 Februari 2017.

vember 1928. Dan terakhir, syair ketiga telah berlaku sejak zaman pendudukan Jepang dan masih digunakan hingga sekarang. Untuk lebih jelasnya, perubahan lagu Indonesia Raya bisa dilihat pada gambar berikut:



GAMBAR 21.3 BUNYI LIRIK I LAGU INDONESIA RAYA

Ternyata lagu Indonesia raya ciptaan W.R. Soepratman tak hanya satu stanza atau satu kuplet seperti yang banyak dikenal saat ini. Lagu Indonesia Raya sebenarnya terdiri dari tiga kuplet. Kuplet kedua lagu Indonesia Raya dengan perubahan yang terjadi seperti berikut ini:



GAMBAR 21.4 BUNYI LIRIK II LAGU INDONESIA RAYA

Adapun kuplet ketiga dari Lagu Indonesia Raya dengan perubahan yang terjadi seperti berikut ini:



GAMBAR 21.5 BUNYI LIRIK II LAGU INDONESIA RAYA

Pada 1990-an, pernah terjadi kontroversi tentang lagu Indonesia Raya. **Remy Sylado**, seorang budayawan dan seniman senior Indonesia mengatakan, bahwa lagu Indonesia Raya merupakan jiplakan dari sebuah lagu yang diciptakan tahun 1600-an berjudul *Lekka Lekka Pinda Pinda*. **Kaye A. Solapung**, seorang pengamat musik, menanggapi tulisan Remy Sylado dalam Kompas tanggal 22 Desember 1991. Ia mengatakan bahwa Remy hanya sekadar mengulang tuduhan Amir Pasaribu pada 1950-an. Ia juga mengatakan, dengan mengutip Amir Pasaribu, bahwa dalam literatur musik, ada lagu *Lekka Lekka Pinda Pinda* di Belanda, begitu pula *Boola-Boola* di Amerika Serikat. Solapung kemudian membedah lagu-lagu itu. Menurutnya, lagu *Boola-boola* dan *Lekka Lekka* tidak sama persis dengan Indonesia Raya, dengan hanya delapan ketuk yang sama. Begitu juga dengan penggunaan *Chord* yang jelas berbeda. Sehingga, ia menyimpulkan bahwa Indonesia Raya tidak menjiplak.⁶²

Tentang peraturan lagu kebangsaan Indonesia Raya, termasuk aturan hanya dinyanyikan satu kuplet tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958 tentang Lagu Kebangsaan Indonesia Raya.

Secara struktur Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958 tentang Lagu Kebangsaan Indonesia Raya, meliputi:

⁶² <https://visiuniversal.blogspot.co.id/2015/09/sejarah-singkat-penciptaan-lagu.html>, diakses 7 Februari 2017.

- I. **Ketentuan umum penggunaan Lagu Indonesia Raya (Lagu Kebangsaan)** penggunaan lagu kebangsaan bersama-sama dengan lagu kebangsaan asing penggunaan lagu kebangsaan asing sendiri tata tertib dalam penggunaan lagu kebangsaan.

II. **Aturan hukum**

Pada bagian aturan hukum ini tersusun atas beberapa bab antara lain:

- a. **Bab I, Pasal 1, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958, berbunyi:**

... (1) Lagu Kebangsaan Republik Indonesia Raya, selanjutnya disebut "Lagu Kebangsaan" ialah Lagu Indonesia Raya. (2) Lagu Kebangsaan tersebut dengan kata-katanya ialah seperti tertera pada lampiran-lampiran Peraturan Pemerintah ini ...

- b. **Bab II, Pasal 4, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958, berbunyi:**

".... (1) Lagu Kebangsaan diperdengarkan/dinyanyikan:

- Untuk menghormati Kepala Negara/Wakil Kepala Negara.
- Pada waktu penaikan atau penurunan Bendera Kebangsaan yang diadakan dalam upacara, untuk menghormati Bendera itu.
- Untuk menghormati Kepala Negara Asing.

- c. **Bab II, Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958 berbunyi:**

... dilarang: Menggunakan Lagu Kebangsaan untuk reklame dalam bentuk apa pun juga. Menggunakan bagian-bagian daripada Lagu Kebangsaan dalam gubahan yang tidak sesuai dengan kedudukan dalam Lagu Indonesia Raya sebagai Lagu Kebangsaan ...

- d. **Bab V, Pasal 9, Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1958, berbunyi:**

... Pada waktu Lagu Kebangsaan diperdengarkan/dinyanyikan pada kesempatan-kesempatan dimaksud dalam peraturan ini maka orang yang hadir, berdiri tegak di tempat-tempat masing-masing. Mereka yang berpakaian seragam dari suatu Organisasi memberi hormat dengan cara yang telah ditetapkan untuk organisasi itu. Mereka yang tidak berpakaian seragam, memberi hormat dengan meluruskan lengan bawah dan meletakkan tapak tangan dengan jari rapat pada paha, sedang menutup kepala harus dibuka, kecuali kopiah, ikat kepala, sorban dan kudung atau topi. Warna yang dipakai menurut agama atau kebiasaan ...

Setiap warga negara berkewajiban untuk menghayati, melaksanakan, dan menaati Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1958 tentang Lagu Kebangsaan Indonesia Raya.

2. Kedudukan Lagu Indonesia Raya

Setiap bangsa di dunia ini memiliki lagu kebangsaannya. Lagu kebangsaan itu bukanlah sekadar merupakan lagu untuk keindahan belaka, tetapi merupakan ungkapan dan cetusan cita-cita nasional bangsa yang bersangkutan. Ia merupakan sublimasi api perjuangan bangsa dalam mencapai cita-cita nasional dan mempertahankan kemerdekaan dan kehormatan bangsa.

Setiap bangsa gembira, bersemangat, dan bangga apabila mendengar lagu kebangsaannya dinyatakan dan didengarkan dan mereka menghormatinya dengan

khidmat. Suatu insiden antara dua bangsa akan terjadi apabila suatu bangsa mem-permainkan atau menghina lagu kebangsaan bangsa lain. Penghinaan terhadap suatu lagu kebangsaan dirasakan sebagai penghinaan terhadap bangsa pemilik lagu kebangsaan itu. Dalam hubungan internasional antara bangsa-bangsa di dunia, maka setiap bangsa berkewajiban untuk menghormati bangsa lain.

Lagu kebangsaan Indonesia Raya adalah milik bangsa Indonesia. “Indonesia Raya” merupakan ungkapan dan cetusan cita-cita nasional bangsa Indonesia. Ia merupakan sublimasi api perjuangan bangsa Indonesia dalam mencapai dan mempertahankan kemerdekaan dan Negara Indonesia. Ia merupakan pemersatu bangsa dan tekad bangsa Indonesia.

“Indonesia Raya” yang berkumandang di seluruh pelosok Tanah Air Indonesia selama perang kemerdekaan di Indonesia, telah mengorbankan semangat dan keberanian rakyat dan pemuda Indonesia untuk bertempur sampai titik darah penghabisan dalam mempertahankan dan menegakkan kemerdekaan, meskipun mereka hanya menggunakan bambung runcing untuk melawan tentara kolonial yang bersenjata modern. Oleh karena itu, bagi bangsa Indonesia, lagu kebangsaan Indonesia Raya dan Bendera Kebangsaan Sang Merah Putih adalah kehormatan bangsa dan Negara Indonesia.

Setiap kalimat dan bait pada lagu Indonesia Raya, mempunyai arti dan makna, terdapat 12 item, sebagai berikut:⁶³

1. *Indonesia Tanah Airku*, kalimat ini menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa setiap warga memiliki Tanah Air yaitu Indonesia.
 - b. Bahwa setiap warga memiliki hak dan kewajiban terhadap tanah airnya.
 - c. Bahwa setiap warga mengaktualisasikan dirinya dalam upaya merealisasikan makna sumpah pemuda.
2. *Tanah tumpah darahku*, kalimat ini menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa setiap warga telah memiliki wadah/ruang/tempat, yaitu di tanah yang termasuk wilayah Indonesia.
 - b. Bahwa Tanah Air Indonesia adalah tempat untuk berusaha, berjuang, dan berdarma bakti dengan kerja keras membanting tulang, menguras keringat dan air mata, sampai menumpahkan darah.
3. *Di sanalah aku berdiri*, kalimat ini menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa setiap warga telah berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan bangsa lainnya.
 - b. Bahwa di Tanah Air Indonesia kita semua memiliki derajat yang sama dengan bangsa lainnya di dunia ini.
4. *Jadi pandu ibuku*, kata ibuku maksudnya adalah Ibu Pertiwi atau pemerintahan yang sah. Kalimat ini menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa pemerintahan yang sah, mempunyai tanggung jawab yang sangat besar dalam berperan menjadi pandu/penuntun/pembimbing bagi semua

⁶³ <http://jenahudin.wordpress.com/2009/02/21/makna-lagu-kebangsaan/>, diakses 7 Februari 2017.

- warga negaranya untuk meningkatkan kesejahteraan semua warganya.
- b. Bahwa sikap setiap warga terhadap Ibu Pertiwi, harus bersikap sama seperti sikapnya terhadap ibu kandung/orangtua.
5. *Indonesia kebangsaanku, Bangsa dan tanah airku*, kedua kalimat ini menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa setiap warga memiliki kebangsaan yaitu berbangsa Indonesia, berke-warganegaraan Indonesia.
 - b. Bahwa setiap warga bersikap tegas dalam pengakuannya berkebangsaan Indonesia dan bertanah air Indonesia.
 6. *Marilah kita berseru, Indonesia bersatu*, kedua kalimat ini menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa setiap warga berseru, bersikap, dan berusaha membina persatuan dan kesatuan Indonesia agar Indonesia benar-benar bersatu, baik melalui sikap, kata, tingkahlaku maupun perbuatan sehari-hari.
 - b. Bahwa setiap warga berusaha sedapat mungkin menjauhkan semua hal yang dapat memecah belah Indonesia.
 7. *Hiduplah tanahku, Hiduplah negeriku, Bangsaku rakyatku, Semuanya*, bait ini terdiri dari empat kalimat menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa setiap warga selalu berusaha agar Indonesia menjadi Tanah Air yang hidup untuk waktu yang tidak terbatas.
 - b. Bahwa setiap warga, setiap rakyat, semuanya, harus menjadi penduduk yang benar-benar hidup, benar-benar dinamis dan kreatif untuk mengubah keadaan, agar keadaan selalu berubah menjadi lebih baik.
 - c. Bahwa semua rakyat, semua warga berusaha agar jangan sampai rakyat mati dan berusaha agar Indonesia jangan sampai mati, punah atau bubar.
 8. *Bangunlah jiwanya, Bangunlah badannya*, kedua kalimat ini menanamkan kesadaran:
 - a. Bahwa setiap warga lebih mengutamakan dalam berusaha membangun jiwa kebangsaan, roh nasionalisme, semangat berbangsa dan bernegara, mental spiritual dengan sangat prima, dan menjadi prioritas utama.
 - b. Bahwa setiap warga juga membangun badannya, melaksanakan pembangunan fisik dengan sangat maksimal untuk kesejahteraan lahir batin.
 9. *Untuk Indonesia Raya*, kalimat ini menanamkan kesadaran.
 - a. Bahwa setiap warga dalam berusaha di semua bidang, harus merupakan bagian kegiatan yang integral dalam suatu strategi besar untuk pembangunan Indonesia seutuhnya.
 - b. Bahwa semua warga dalam melaksanakan usahanya dalam bidang apa pun harus maju bersama, berjalan seiring menuju Indonesia Raya, harus bersinergi, dan harus diupayakan tidak BOLEH ada yang saling menghambat.
 10. *Indonesia Raya merdeka merdeka*, dalam kalimat ini kata merdeka diucapkan dua kali, menanamkan kesadaran:

- a. Bahwa seluruh wilayah Indonesia harus benar-benar merdeka, tidak ada lagi penjajahan, penyerobotan dari pihak asing, tidak ada penguasaan daerah oleh pihak asing.
 - b. Bahwa setiap warga harus berusaha untuk tidak ada lagi penjajahan di seluruh wilayah Indonesia dalam bentuk apa pun, dalam bidang apa pun.
11. *Tanahku negeriku yang kucinta*, kalimat ini menanamkan kesadaran: Bahwa setiap warga dalam semua usahanya untuk berprestasi, berproduksi, berkreasi, berinovasi berdasarkan atas cintanya kepada negerinya dan tanah airnya.
12. *Hiduplah Indonesia Raya*, kalimat ini menanamkan kesadaran: Bahwa cita-cita tertinggi dari setiap warga adalah Indonesia mampu berjuang hidup untuk waktu yang tidak terbatas, mampu bersaing dalam globalisasi internasional di semua bidang. Dan, Indonesia hidup terus menjadi negara yang besar dan menjadi negara yang disenangi dunia internasional.

3. Penggunaan Lagu Indonesia Raya

Penggunaan Lagu Kebangsaan diatur dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU No. 24 Tahun 2009 yang berbunyi:

- (1) Lagu kebangsaan wajib diperdengarkan dan/atau dinyanyikan untuk:
- a. Menghormati presiden dan/atau wakil presiden;
 - b. Menghormati bendera negara pada waktu pengibaran atau penurunan bendera negara yang diadakan dalam upacara;
 - c. Dalam acara resmi yang diselenggarakan oleh pemerintah;
 - d. Dalam acara pembukaan sidang paripurna majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan rakyat daerah, dan dewan perwakilan daerah;
 - e. Menghormati kepala negara atau kepala pemerintahan negara sahabat dalam kunjungan resmi;
 - f. Dalam acara atau kegiatan olahraga internasional; dan
 - g. Dalam acara ataupun kompetisi ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni internasional yang diselenggarakan di Indonesia.
- (2) Lagu Kebangsaan dapat diperdengarkan dan/atau dinyanyikan:
- a. Sebagai pernyataan rasa kebangsaan;
 - b. Dalam rangkaian program pendidikan dan pengajaran;
 - c. Dalam acara resmi lainnya yang diselenggarakan oleh organisasi, partai politik, dan kelompok masyarakat lain; dan/atau
 - d. Dalam acara ataupun kompetisi ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni internasional.

Adapun berkaitan dengan Tata Cara Penggunaan Lagu Kebangsaan, diatur dalam Pasal 60 sampai dengan Pasal 63 UU No. 24 Tahun 2009, dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Lagu kebangsaan dapat dinyanyikan dengan diiringi alat musik, tanpa diiringi alat musik, ataupun diperdengarkan secara instrumental.⁶⁴
- (2) Lagu kebangsaan yang diiringi alat musik, dinyanyikan lengkap satu *strofe*, dengan satu kali ulangan pada refrein.⁶⁵
- (3) Lagu Kebangsaan yang tidak diiringi alat musik, dinyanyikan lengkap satu *stanza* pertama, dengan satu kali ulangan pada bait ketiga stanza pertama.⁶⁶
- (4) Apabila lagu kebangsaan dinyanyikan lengkap tiga stanza, bait ketiga pada stanza kedua dan stanza ketiga dinyanyikan ulang satu kali.⁶⁷
- (5) Setiap orang yang hadir pada saat lagu kebangsaan diperdengarkan dan/atau dinyanyikan, wajib berdiri tegak dengan sikap hormat.⁶⁸
- (6) Dalam hal presiden atau wakil presiden Republik Indonesia menerima kunjungan kepala negara atau kepala pemerintahan negara lain, lagu kebangsaan negara lain diperdengarkan terlebih dahulu, selanjutnya Lagu Kebangsaan Indonesia Raya.⁶⁹
- (7) Dalam hal presiden Republik Indonesia menerima duta besar negara lain dalam upacara penyerahan surat kepercayaan, lagu kebangsaan negara lain diperdengarkan pada saat duta besar negara lain tiba, dan Lagu Kebangsaan Indonesia Raya diperdengarkan pada saat duta besar negara lain akan meninggalkan istana.⁷⁰

4. Larangan dan Sanksi

Ketentuan mengenai larangan diatur dalam Pasal 64 UU No. 24 Tahun 2009 yang berbunyi:

Setiap orang dilarang:

- a. Mengubah Lagu Kebangsaan dengan nada, irama, kata-kata, dan gubahan lain dengan maksud untuk menghina atau merendahkan kehormatan Lagu Kebangsaan;
- b. Memperdengarkan, menyanyikan, ataupun menyebarluaskan hasil ubahan Lagu Kebangsaan dengan maksud untuk tujuan komersial; atau
- c. Menggunakan Lagu Kebangsaan untuk iklan dengan maksud untuk tujuan komersial.

Ancaman hukuman atau sanksi yang melanggar larangan tersebut ditentukan dalam Pasal 70 dan Pasal 71 UU No. 24/2009, bahwa:

Setiap orang dilarang: (a) mengubah Lagu Kebangsaan dengan nada, irama, kata-kata, dan gubahan lain dengan maksud untuk menghina atau merendahkan kehormatan Lagu Kebangsaan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00.

⁶⁴ Pasal 60 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2009.

⁶⁵ Pasal 60 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2009.

⁶⁶ Pasal 60 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2009.

⁶⁷ Pasal 61 UU No. 24 Tahun 2009.

⁶⁸ Pasal 62 UU No. 24 Tahun 2009.

⁶⁹ Pasal 63 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2009.

⁷⁰ Pasal 63 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2009.

Adapun pada Pasal 71 dinyatakan:

Setiap orang dilarang: (b) memperdengarkan, menyanyikan, ataupun menyebarluaskan hasil ubahan Lagu Kebangsaan dengan maksud untuk tujuan komersial; atau (c) menggunakan Lagu Kebangsaan untuk iklan dengan maksud untuk tujuan komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00.

Berkaitan ketentuan pidana dalam UU No. 24/2009 dalam pandangan penulis, mempunyai keanehan dan celah tersendiri, misalkan pengaturan tindak pidana dalam penggunaan bendera, ketentuan lama dalam Pasal 154a KUHP malah tidak dicabut padahal ketentuan ini pada pokoknya mempunyai kemiripan pada Pasal 24a UU 24/2009. Hal ini dapat menyebabkan duplikasi tindak pidana hanya menyangkut persoalan perumusan norma delik yang sama.

Ketentuan pidana dalam UU 24/2009 juga mempunyai gejala over kriminalisasi tanpa mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, budaya, dan daya kreativitas dari masyarakat seperti mengkriminalkan tindakan mengibarkan bendera negara yang rusak, robek, luntur, kusut, atau kusam, mengkriminalkan tindakan menggunakan lambang negara yang rusak dan tidak sesuai dengan bentuk, warna, dan perbandingan ukuran dan juga mengkriminalkan kreativitas seperti pada tindakan mengubah Lagu Kebangsaan dengan nada, irama, kata-kata, dan gubahan lain dengan maksud untuk menghina atau merendahkan kehormatan lagu kebangsaan.

Selain itu, terdapat perbedaan dalam perumusan norma ancaman pidana seperti dalam tindakan memakai bendera negara untuk reklame atau iklan komersial atau dalam tindakan memperdengarkan, menyanyikan, ataupun menyebarluaskan hasil ubahan lagu kebangsaan dengan maksud untuk tujuan komersial; atau tindakan menggunakan lagu kebangsaan untuk iklan dengan maksud untuk tujuan komersial. Tidak diperoleh keterangan kenapa terdapat perbedaan perumusan norma ancaman pidana tersebut.

Secara umum, saya berpandangan maksud dan tujuan pengaturan penggunaan bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan mempunyai maksud yang baik namun tetap masih sangat kental terhadap gejala over kriminalisasi dan ketiadaan landasan filosofis dalam perbedaan perumusan norma ancaman pidana.

Kasus Ketiadaan Lagu Indonesia Raya Pada Pidato Kenegaraan Presiden RI

Membaca berita tentang ketiadaan Lagu Indonesia Raya pada pidato kenegaraan Presiden RI serta alasan bahwa lupa menyanyikan lagu Indonesia Raya adalah hal biasa membuat dahi orang awam pun berkerut. Mengapa *event* sebesar protokoler ketatanegaraan bisa “lupa atau sengaja lupa (kekhilafan yang disengaja)” untuk menyanyikan lagu kebangsaan yang agung tersebut.

Jangan-jangan DPR juga lupa, bahwa mereka telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009, di mana dalam Pasal 59 ayat (1) huruf a dan huruf (d) telah ditentukan bahwa Lagu Indonesia Raya **wajib diperdengarkan dan/atau dinyanyikan** untuk (a) menghormati presiden dan/atau wakil presiden; (d) dalam acara pembukaan sidang paripurna MPR, DPR, DPRD, dan DPD.

Meski UU ini tidak memberikan ancaman pidana karena tidak menyanjikan dan/atau memperdengarkan Lagu Indonesia Raya, akan tetapi tetap terbuka peluang dan preseden kurang baik, bahwa setiap orang untuk menggugat secara perdata DPR atas dasar perbuatan melawan hukum yaitu melanggar ketentuan Pasal 59 ayat (1) huruf a dan huruf d UU No. 24 Tahun 2009. Atau setidaknya terlintas pemikiran kenapa tidak diberikan ancaman pidana untuk ketentuan Pasal 59 ayat (1) karena para pembuat UU punya kemungkinan dihindangi penyakit lupa dan/atau kekhilafan yang disengaja.





Bab 22

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Sebelum diubah, bab tentang Perubahan Undang-Undang Dasar terdiri atas satu pasal, yaitu Pasal 37 dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi satu pasal, yaitu Pasal 37 dengan lima ayat, yaitu ayat (1), (2), (3), (4), dan ayat (5).

Uraian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tercakup dalam materi pokok bab tentang Perubahan Undang-Undang Dasar sebagai berikut:

Rumusan perubahan:

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Rumusan naskah asli:

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah

- anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Ketentuan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar dimaksudkan untuk meneguhkan MPR sebagai lembaga negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki wewenang melakukan perubahan Undang-Undang Dasar.

Di dalam ketentuan itu, pembukaan tidak termasuk objek perubahan, sedangkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak dapat diubah. Adanya ketentuan ini dimaksudkan untuk mempertegas komitmen bangsa Indonesia terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk NKRI sekaligus melestarikan putusan para pendiri negara pada 1945.

Rumusan itu juga menggambarkan sikap konsisten terhadap kesepakatan dasar yang dicapai fraksi-fraksi MPR sebelum dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan pasal ini meliputi proses perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diawali dengan usul perubahan yang harus diajukan oleh sekurang-kurangnya satu per tiga jumlah anggota MPR; putusan untuk melakukan perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota MPR, lebih banyak dari persyaratan minimal, yaitu empat per sembilan jumlah anggota MPR yaitu dua per tiga di kali dua per tiga sebagaimana diatur pada pasal ini sebelum perubahan.

A. KONSTITUSIONALISME INDONESIA

Indonesia secara formal sudah sejak tahun 1945 (UUD 1945 sebelum perubahan) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum, terbukti dalam Penjelasan UUD 1945 pernah tegas dinyatakan, "*Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka*". Konsep negara hukum Indonesia dipertegas UUD 1945 setelah perubahan dalam Pasal 1 ayat (3) yang menetapkan: "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*".

Menurut **Titik Triwulan Tutik**, ada dua substansi dasar yang terkandung konsep tentang negara hukum tersebut yaitu: *Pertama*, adanya paham undang-undang dasar atau konstitusi; dan *Kedua*, sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat.¹

Paham konstitusi memiliki makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas hukum dasar (konstitusi), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*absolutisme*). Konsekuensi logis dari diterimanya paham konstitusi atau pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*wetmatigheid van bestuur*), berarti bahwa dalam pemerintahan ne-

¹ **Titik Triwulan Tutik**, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 63.

gara presiden selaku eksekutif memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, presiden berhak mengajukan undang-undang kepada lembaga perwakilan rakyat. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Dengan prinsip ini pula presiden hanya dapat mengeluarkan peraturan, kalau ini mempunyai landasan pada UUD, atau merupakan penerusan daripadanya.²

Apakah yang dimaksud konstitusi itu? Konstitusi menurut makna katanya berarti ‘dasar susunan badan politik’ yang bernama negara. Konstitusi menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah negara.³

K.C Wheare F.B.E seperti dikutip **Juniarto** mengatakan:

Istilah *constitution* pada umumnya digunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraannya. Sistem ketatanegaraan tersebut terbagi dalam dua golongan, yaitu peraturan berderajat legal (*law*) dan berderajat nonlegal (*extralegal*).⁴

Adapun dalam pandangan **Bolingbroke**:

Yang dimaksud konstitusi, jika berbicara dengan cermat dan tepat, adalah kumpulan hukum, lembaga, dan kebiasaan, yang berasal dari prinsip-prinsip tertentu ... yang menyusun sistem umum, dan masyarakat setuju untuk diperintah menurut sistem itu.⁵

Berdasarkan pendapat di atas, maka pada dasarnya peraturan-peraturan (konstitusi) ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, berupa UUD atau UU dan ada yang tidak tertulis yang berupa *usages, understanding, customs, atau convention*.⁶

Istilah konstitusi dalam perkembangannya mempunyai dua pengertian:

1. Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionnelle*), baik yang tertulis ataupun tidak tertulis ataupun campuran keduanya.

² **Ismail Suny**, 2004, “Kedudukan MPR, DPR dan DPD Pasca- Amendemen UUD 1945”, *Kertas Kerja*, Seminar tentang Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945 diselenggarakan oleh Badan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan FH Unair dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM RI Propinsi Jawa Timur di Surabaya, tanggal 9-10 Juni 2004, h. 7.

³ **Samidjo**, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung: Armico, h. 297.

⁴ Peraturan yang berbentuk legal berarti bahwa pengadilan akan bersedia memaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Adapun peraturan yang bukan berderajat *law*, dapat berbentuk *usage, understanding, customs, atau conventions*, di mana pengadilan tidak akan bersedia memaksakan berlakunya walaupun dalam penyelenggaraan ketatanegaraan juga memiliki keefektifan yang tak kalah penting jika dibandingkan dengan yang berderajat *legal*. **Joniarto**, 1991, *Selayang Pandang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 22.

⁵ **Sumbodo Tikok**, 1987, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Eresco, h. 119.

⁶ Walaupun peraturan-peraturan ini tidak merupakan undang-undang, tetapi tidak berarti tidak efektif dalam mengatur negara. Di samping itu, pada kebanyakan negara, sistem ketatanegaraannya (yang terdapat dalam Hukum Tata Negeranya) merupakan campuran antara yang tertulis dan yang tidak tertulis. Misalnya: di Kerajaan Inggris, suatu negara yang menganut “*common law system*”. Di Indonesia sendiri pidato kenegaraan setiap tanggal 16 Agustus, sebagai suatu konvensi sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan ketatanegaraan.

2. Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau undang-undang dasar (*loi constitutionnelle*), ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara. Misal UUD RI 1945, Konstitusi USA 1787.⁷

Berkaitan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu negara **Lord Bryce**, mencatat empat motif timbulnya konstitusi:

1. Adanya keinginan anggota warga negara untuk menjamin hak-haknya yang mungkin terancam dan sekaligus membatasi tindakan-tindakan penguasa;
2. Adanya keinginan dari pihak yang diperintah atau yang memerintah dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan menentukan bentuk suatu sistem ketatanegaraan tertentu.
3. Adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin tata cara penyelenggaraan ketatanegaraan.
4. Adanya keinginan untuk menjamin kerja sama yang efektif antarnegara bagian.⁸

Berdasarkan pendapat **Lord Bryce** tersebut, maka paham konstitusi memiliki makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas hukum dasar (konstitusi), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*absolutisme*). Konsekuensi logis dari diterimanya paham konstitusi atau pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*wetmatigheid van bestuur*), berarti bahwa dalam pemerintahan negara presiden selaku eksekutif memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, presiden berhak mengajukan undang-undang kepada lembaga perwakilan rakyat. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Dengan prinsip ini pula, presiden hanya dapat mengeluarkan peraturan, kalau ini mempunyai landasan pada UUD, atau merupakan penerusan daripadanya.⁹

Paham konstitusionalisme, tulis pemikir **C.H Mellwain** dalam *Constitutionalism: Ancient and Modern* (1947), menghendaki eksistensi dua elemen penting sekaligus: 1) hukum yang menjadi “pembatas” bagi kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan; dan 2) akuntabilitas politik sepenuhnya dari pemerintah (*government*) kepada yang diperintah (*governed*).¹⁰

Melalui sistem konstitusi dalam pemerintahan inilah akan melahirkan kesamaan hak dan kewajiban warga negara serta perlindungan di dalam hukum dan pemerintahan, karena pemerintah (penguasa) dalam menerapkan aturan merujuk pada aturan dasar yang berlaku (konstitusi) bukan kekuasaan yang dimiliki. Istilah ini dikenal dengan pengakuan akan kedaulatan rakyat.

⁷ Samidjo, *Op. cit.*, h. 297-298.

⁸ *Ibid.* h. 40-41.

⁹ *Ibid.*, h. 7.

¹⁰ Jika diperinci lebih jauh, dua hal tersebut menghasilkan gagasan-gagasan lanjutan (*advanced ideas*) seperti kedaulatan rakyat (demokrasi), konstitusi sebagai hukum dasar, pemerintahan berdasarkan undang-undang, prosedur yang terlembaga (*institutionalized procedure*) bagi akuntabilitas pemerintah, dan *last but not least*, jaminan perlindungan HAM warga negara. **A. Ahsin Thohari**, 2004, “Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No. 1, Juli 2004, h. 158.

B. SIFAT DAN KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR

Francois Venter mencatat, bahwa karakteristik dasar sebuah Negara konstitusional modern, adalah adanya sebuah Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) yang memiliki nilai hukum yang tinggi.¹¹

Undang-Undang Dasar atau konstitusi pada dasarnya merupakan sumber hukum tata negara yang utama. Dengan sumber tersebut, hukum tata negara adalah *basisrecht* dibandingkan dengan bidang hukum lain. Berkaitan dengan hal tersebut, **Philipus M. Hadjon** mengutip pendapat **John Alder** dalam bukunya *General Principles of Constitutional and Administrative Law*:

A constitution is the set of the most important rules that regulate the relations among the different parts of the government of a given country and also the relations between the different parts of the government and the people of the country.¹²

Merujuk pada pendapat di atas, tampaklah betapa pentingnya konstitusi bagi bangunan ketatanegaraan (HTN) suatu negara. Karena ia, adalah dasar bagi peletakkan landasan pijak dan arah ke mana negara akan dibawa terutama dalam mewujudkan *good government*.

1. Istilah Konstitusi

Istilah konstitusi dari sudut sejarah telah lama dikenal yaitu sejak Zaman Yunani Kuno. Diduga 'Konstitusi Athena' yang ditulis oleh seorang **Xenophon** (abad 425 SM) merupakan konstitusi pertama. Konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga bahwa pemahaman orang tentang apa yang diartikan Konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani Kuno tentang negara. Hal ini dapat diketahui dari paham **Socrates** yang kemudian dikembangkan oleh muridnya **Plato**, dalam bukunya *Politeia* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara atau hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dalam bukunya *Politica* yang membicarakan tentang negara dan hukum (keadilan).¹³

Dalam masyarakat Yunani Purba dikatakan, bahwa *Politeia* diartikan sebagai Konstitusi, sedangkan *Nomoi* adalah undang-undang biasa. Perbedaan dari istilah tersebut adalah *politeia* mengandung kekuasaan lebih tinggi daripada *nomoi*, karena mempunyai kekuatan membentuk agar tidak bercerai-berai. Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere*. Sehingga lahirlah semboyan yang berbunyi "*Princeps Legibus solutus est, Salus Pub-*

¹¹ **Denny Indrayana**, 2008b, *Amendemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, h. 67.

¹² **Philipus M. Hadjon**, 2008b, "Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi sebagai Instrumen Hukum untuk mewujudkan Good Governance", *Makalah*, disampaikan pada seminar Good Governance dan Good Environmental Governance yang diselenggarakan oleh FH UNAIR, Kamis 28 Februari 2008.

¹³ **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, 1993, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, h. 62.

lica Suprema lex” yang berarti rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur daripada negara, karena itu adalah satu-satunya pembuat undang-undang. Dengan demikian, istilah konstitusi pada zaman Yunani Purba, baru diartikan secara materiil, karena konstitusi saat itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis.¹⁴

Ada hal yang menarik dari istilah konstitusi ini, **Giovanni Sartori** mencatat, bahwa kata *constitutio* dalam bahasa Latin tidak ada kaitannya dengan apa yang kita sebut konstitusi.¹⁵ Hal ini berkuat oleh suatu kenyataan, bahwa pada abad ke-17 memang terdapat dokumen-dokumen tertulis yang berisi prinsip organisasi pemerintahan disebut perjanjian, instrumen, kesepakatan, dan hukum dasar—tetapi tidak pernah disebut ‘konstitusi’.

K.C. Wheare menulis, bahwa istilah konstitusi yang dipakai untuk menyebut sekumpulan prinsip fundamental pemerintahan, baru mulai digunakan ketika bangsa Amerika mendeklarasikan konstitusinya, pada 1787.¹⁶

Wirjono Prodjodikoro berpendapat:

Istilah konstitusi berasal dari kata kerja *costituer* (bahasa Perancis) yang berarti membentuk, yaitu membentuk suatu negara. Sehingga konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara, dengan demikian suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yaitu negara.¹⁷

Bertolak dari konsepsi tersebut, maka secara umum istilah konstitusi menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah negara peraturan-peraturan tersebut ada yang tertulis dan yang tidak tertulis.

Dengan rumusan yang sama **Abu Bakar Busroh** dan **Abu Daud Busroh**, mengatakan:

Konstitusi pada dasarnya mengandung pokok-pokok pikiran dan paham-paham, yang melukiskan kehendak yang menjadi tujuan dari faktor-faktor kekuatan yang nyata (*de re ele machtsfactoren*) dalam masyarakat yang bersangkutan. Artinya suatu konstitusi pada dasarnya lahir dari sintesis ataupun reaksi terhadap paham-paham pikiran yang ada dalam masyarakat sebelumnya.¹⁸

Menurut Sri Sumantri:

Istilah konstitusi berasal dari perkataan *constitution*. Yang dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar. Dalam perkembangannya, istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang

¹⁴ *Ibid*, h. 63.

¹⁵ **Denny Indrayana**, *Loc. cit.*

¹⁶ **K.C. Wheare**, 2003, *Modern Constitutions*, Terj. Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Surabaya: Pustaka Eureka, h. 4.

¹⁷ Lihat **Dasril Radjab**, 1992, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 37. Lihat juga **M. Solly Lubis**, 2008, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Madju, h. 30.

¹⁸ **Abu Bakar Busroh** dan **Abu Daud Busroh**, 1984, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 10.

luas dan pengertian yang sempit.¹⁹

Moh. Kusrandi dan Harmaily Ibrahim berpendapat:

Konstitusi yang berasal dari istilah *constitution* (bahasa Inggris dan Perancis), *constitutio* (bahasa Latin) atau *Verfasung* (bahasa Belanda) memiliki perbedaan dari undang-undang dasar atau *Grundgesetz*. Jika ada kesamaan itu merupakan kekhilafan pandangan di negara-negara modern. Kekhilafan tersebut disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki setiap peraturan harus tertulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum.²⁰

Sehubungan dengan istilah konstitusi ini, para sarjana dan ilmuwan hukum tata negara terjadi perbedaan pendapat:²¹ *Pertama*, kelompok yang mempersamakan Konstitusi dengan UUD, antara lain: (1) **G.J. Wolhaff**, yang berpendapat bahwa kebanyakan negara-negara modern adalah berdasarkan atas suatu UUD (konstitusi); (2) **Sri Sumantri**, penulis menggunakan istilah konstitusi sama dengan UUD (*grondwet*); (3) **J.C.T. Simorangkir** menganggap bahwa konstitusi adalah sama dengan UUD.

Kedua, kelompok yang membedakan Konstitusi dengan UUD, antara lain yaitu: (1) **van Apeldoorn**, bahwa UUD adalah bagian tertulis dari konstitusi. Konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis; (2) **M. Solly Lubis**, akhirnya jika kita lukiskan pembagian konstitusi itu dalam suatu skema, maka terdapatlah skema sebagai konstitusi tertulis (UUD) dan konstitusi tidak tertulis (*konvensi*); dan (3) **Moh. Kusrandi dan Harmaily Ibrahim**, bahwa setiap peraturan hukum, karena pentingnya harus ditulis dan konstitusi yang ditulis itu adalah UUD.

Menurut paham **Herman Heller**, konstitusi mempunyai arti yang lebih luas dari UUD. Dia membagi konstitusi dalam tiga pengertian antara lain:

- a. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die Politische Verfassung als Gesellschaftliche*) dan ini belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein Rechtsverfassung*) atau masih merupakan pengertian sosiologi/politik dan belum merupakan pengertian hukum.
- b. Unsur-unsur hukum dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum (*Rechtsverfassung*) dan tugas mencari unsur-unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut 'abstraksi'.
- c. Ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.²²

Suatu *Rechtsverfassung* memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu sya-

¹⁹ Pengertian konstitusi dalam arti sempit ini tidak menggambarkan keseluruhan kumpulan peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat dan negara-negara lain. **Sri Sumantri** dalam **Sumbodo Tikok**, 1987, *Hukum ...*, *Op. cit.*, h. 115-116.

²⁰ **Moh. Kusrandi dan Harmaily Ibrahim**, *Op. cit.*, h. 64.

²¹ **Dasril Radjab**, *Op. cit.*, h. 37-38.

²² *Ibid.*, h. 41-42.

rat mengenai bentuknya dan syarat mengenai isinya. Bentuknya sebagai naskah tertulis yang merupakan undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isinya merupakan peraturan yang fundamental.

Menurut **Lord Bryce**, terdapat 4 (empat) motif timbulnya konstitusi:

- a. Adanya keinginan anggota warga negara untuk menjamin hak-haknya yang mungkin terancam dan sekaligus membatasi tindakan-tindakan penguasa.
- b. Adanya keinginan dari pihak yang diperintah atau yang memerintah dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan menentukan bentuk suatu system ketatanegaraan tertentu.
- c. Adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin tata cara penyelenggaraan ketatanegaraan.
- d. Adanya keinginan untuk menjamin kerja sama yang efektif antar negara bagian.²³

2. Pengertian Konstitusi

Konstitusi menurut makna katanya berarti 'dasar susunan badan politik' yang bernama negara. Konstitusi menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah negara.²⁴

K.C. Wheare mengatakan:

Istilah constitution pada umumnya digunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem ketatanegaraannya. Sistem ketatanegaraan tersebut terbagi dalam dua golongan, yaitu peraturan berderajat legal (law) dan berderajat nonlegal (extralegal).²⁵

Adapun dalam pandangan **Bolingbroke**:

Yang dimaksud konstitusi, jika berbicara dengan cermat dan tepat, adalah kumpulan hukum, lembaga, dan kebiasaan, yang berasal dari prinsip-prinsip tertentu ... yang menyusun sistem umum, dan masyarakat setuju untuk diperintah menurut sistem itu.²⁶

Berdasarkan pendapat di atas, maka pada dasarnya peraturan-peraturan (konstitusi) ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, berupa UUD atau UU dan ada yang tidak tertulis yang berupa *'usages, understanding, customs, atau convention*.²⁷

²³ *Ibid.* h. 40-41.

²⁴ **Samidjo**, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung: Armico, h. 297.

²⁵ **KC Wheare**, *Op. cit.*, h. 1. Menurut **Joniarto**, peraturan yang berbentuk legal berarti, bahwa pengadilan akan bersedia memaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Adapun peraturan yang bukan berderajat *law*, dapat berbentuk *usage, understanding, customs*, atau *conventions*, di mana pengadilan tidak akan bersedia memaksakan berlakunya walaupun dalam penyelenggaraan ketatanegaraan juga memiliki keefektifan yang tak kalah penting jika dibandingkan dengan yang berderajat *legal*. **Joniarto**, 1993, *Selayang Pandang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, h. 22.

²⁶ **Sumbodo Tikok**, 1987, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Eresco, h. 119.

²⁷ Walaupun peraturan-peraturan ini tidak merupakan undang-undang, tetapi tidak berarti tidak efektif dalam mengatur negara. Di samping itu, pada kebanyakan negara, sistem ketatanegaraannya

Istilah konstitusi dalam perkembangannya mempunyai dua pengertian:

- a. Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionnelle*), baik yang tertulis maupun tidak tertulis ataupun campuran keduanya.
- b. Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau undang-undang dasar (*loi constitutionnelle*), ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara. Misal UUD RI 1945, Konstitusi USA 1787.²⁸

3. Pembagian dan Klasifikasi Konstitusi

Carl Schmitt dan **K.C. Wheare** dalam bukunya “*Verfassungslehre*” membagi konstitusi dalam empat bagian antara lain: (1) konstitusi absolut (*absolut begriff der verfassung*); (2) konstitusi relatif (*relative begriff der verfassung*); (3) konstitusi positif (*positive begriff der verfassung*); dan (4) konstitusi ideal (*ideal begriff der verfassung*).²⁹

a. Konstitusi Absolut

Konstitusi dalam arti absolut memiliki makna:

- 1) Konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi yang nyata yang mencakup seluruh bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada dalam negara.
- 2) Konstitusi sebagai bentuk negara dalam arti keseluruhan (*Sein Ganzheit*). Bentuk negara itu bisa demokrasi atau monarki. sendi demokrasi adalah identitas sedangkan monarki adalah representasi.
- 3) Konstitusi sebagai faktor integrasi. Faktor integrasi ini sifatnya abstrak dan fungsional. Abstrak misalnya hubungan antara bangsa dan negara, dan negara dan lagu kebangsaan, bahasa persatuannya, bendera sebagai lambang kesatuan, dan lain-lain. Adapun fungsional karena tugas konstitusi mempersatukan bangsa melalui pemilihan umum, referendum, pembentukan kabinet, suatu diskusi atau debat dalam politik pada negara-negara liberal, mosi yang diajukan oleh DPR baik sifatnya menuduh atau tidak percaya, dan sebagainya.
- 4) Konstitusi sebagai sistem tertutup dari norma-norma hukum yang tertinggi di dalam negara. Jadi konstitusi ini merupakan norma dasar yang merupakan sumber bagi norma-norma lainnya yang berlaku dalam suatu negara.

b. Konstitusi Relatif

Konstitusi dalam arti relatif, maksudnya sebagai konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu di dalam suatu masyarakat. Golongan

(yang terdapat dalam Hukum Tata Negeranya) merupakan campuran antara yang tertulis dan yang tidak tertulis. Misalnya: di Kerajaan Inggris, suatu negara yang menganut *common law system*. Di Indonesia sendiri pidato kenegaraan setiap tanggal 16 Agustus, sebagai suatu konvensi sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan ketatanegaraan.

²⁸ Samidjo, *Op. cit.*, h. 297-298.

²⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. cit.*, h. 66.

itu terutama adalah golongan *borjuis* liberal yang menghendaki adanya jaminan dari pihak penguasa agar hak-haknya tidak dilanggar.

Dalam arti relatif ini konstitusi dibagi dalam dua pengertian antara lain: (1) Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan *borjuis* liberal; dan (2) Konstitusi sebagai dalam arti formal tertulis.berhubung dengan agar hak-haknya tidak dilanggar oleh penguasa pengertian ini maka timbul pengertian konstitusi dalam arti materiel.

c. Konstitusi Positif

Konstitusi dalam arti positif oleh **Carl Schmitt** ini dihubungkan dengan ajaran mengenai “*Dezisionismus*” ajaran tentang keputusan. Menurut **Carl Schmitt**, konstitusi dalam arti positif mengandung pengertian sebagai putusan politik yang tertinggi berhubung dengan pembuatan undang-undang dasar **Weimar** tahun 1919 yang menentukan nasib seluruh rakyat jerman, dengan mengubah stelsel monarki menjadi sistem pemerintahan parlementer. Menurut **Kusnardi** dan **Harmaily**, pengertian ini dihubungkan dengan pembentukan UUD 1945, bahwa proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 adakah konstitusi dalam arti positif.³⁰

d. Konstitusi Ideal

Disebut konstitusi dalam arti ideal karena ia merupakan idaman dari kaum *borjuis* liberal yaitu sebagai jaminan bagi rakyat agar hak-hak asasinya dilindungi. Cita-cita lahir sesudah revolusi Perancis yang menjadi tuntutan dari golongan tersebut agar pihak penguasa tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat.

Berbeda dengan **Carl Schmitt** dan **K.C.Wheare**, dalam kaitannya dengan aspek kekuasaan negara pakar ilmu politik (*Political Scientist*) **Prof. King** sebagaimana dikutip **Philipus M. Hadjon**, membagi konstitusi dalam tiga jenis, yaitu: **Pertama**, *power sharing constitutions*. Pada tipe ini kekuasaan dibagi di antara berbagai lembaga dengan pola koordinasi. Konstitusi tipe ini berusaha meminimalisasi konflik melalui konsensus demi efisiensi dan efektivitas, misalnya, konstitusi Belanda. **Kedua**, *power hoarding constitutions*, yaitu tipe konstitusi yang mengonsentrasikan kekuasaan pada pusat kekuasaan yang kuat. Tipe ini merupakan kebalikan dari tipe *power sharing constitutions*. Contoh, konstitusi tipe ini adalah konstitusi UK. **Ketiga**, *power fractionated constitutions*. Tipe ini mirip dengan *power sharing constitutions*, tapi sangat sedikit pengaturan untuk memecahkan konflik antar kekuasaan sehingga mengakibatkan terjadinya konflik politik dan instabilitas. Contoh konstitusi tipe ini adalah konstitusi USA (*US constitution*).

4. Nilai Konstitusi

Dalam praktik ketatanegaraan, adakalanya suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku sesuai yang dikehendaki, hal ini dapat disebabkan ada salah satu atau bebe-

³⁰ *Ibid.*

rapa isi dari konstitusi tidak dijalankan atau hanya untuk kepentingan suatu golongan atau pribadi.

Sehubungan dengan itu **Karl Loewenstein** mengatakan penyelidikan mengenai arti konstitusi tertulis dalam suatu lingkungan nasional, terutama bagi rakyat biasa. Dari hasil penyelidikannya dia menyimpulkan, terdapat tiga nilai suatu konstitusi, yaitu: nilai normatif, nilai nominal, dan nilai semantik.³¹

Pertama, nilai normatif. Nilai normatif diperoleh apabila penerimaan segenap rakyat suatu negara terhadap konstitusi benar-benar secara murni dan konsekuen. Konstitusi ditaati dan dijunjung tinggi tanpa adanya penyelewengan sedikit pun. Dengan kata lain, bahwa konstitusi telah dapat dilaksanakan sesuai dengan isi dan jiwanya, baik dalam produk hukum maupun dalam bentuk-bentuk kebijaksanaan pemerintah.

Kedua, nilai nominal. Nilai nominal diperoleh apabila ada kenyataan sampai di mana batas-batas berlakunya itu, yang dalam batas-batas berlakunya itulah yang dimaksudkan dengan nilai nominal konstitusi. Contoh: ketentuan Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amendemen dinyatakan tidak berlaku lagi karena Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tugasnya hanya dalam masa peralihan dan badan itu sendiri sudah tidak berlaku lagi sekarang. Meskipun ketentuan itu tidak dicabut tidak berarti masih berlaku terus secara efektif.

Ketiga, nilai semantik. Dalam hal ini, konstitusi hanya sekadar istilah saja. Meskipun secara hukum konstitusi tetap berlaku, tetapi dalam kenyataannya hanya sekadar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik, pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan kepentingan pihak yang berkuasa (dalam arti negatif). Contoh UUD 1945 yang berlaku pada masa Orde Lama. UUD 1945 pada waktu itu berlaku secara hukum tetapi dalam praktik berlakunya hanya untuk kepentingan penguasa saja, dengan dalih untuk melaksanakan UUD 1945, sedangkan yang dilakukan hanya untuk kepentingan penguasa.

5. Sifat Konstitusi

Secara umum suatu konstitusi memiliki sifat-sifat, antara lain formil dan materiel, tertulis dan tidak tertulis, serta *flexible* (luwes/supel) dan *rigid* (kaku).

a. Formil dan Materiel

Konstitusi dalam arti formil berarti konstitusi yang tertulis dalam suatu ketatanegaraan suatu negara. Dalam pandangan ini, suatu konstitusi baru bermakna apabila konstitusi tersebut telah berbentuk naskah tertulis dan diundangkan, misal UUD 1945. Adapun konstitusi materiel adalah suatu konstitusi jika orang melihatnya dari segi isinya. Isi dari konstitusi pada dasarnya menyangkut hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara; karena itu untuk membuat konstitusi diperlukan suatu prosedur yang khusus.

³¹ *Ibid*, h. 72.

b. Flexible (Flexible Conctitution) dan Rigid (Rigid Conctitution)

Menurut **James Bryce**,³² konstitusi dikatakan *flexible* apabila memiliki ciri-ciri pokok: *Pertama*, elastis karena dapat menyesuaikan dirinya dengan mudah. *Kedua*, diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang.

Moh. Kusnardi dan **Harmaily Ibrahim** berpandangan, bahwa untuk menentukan suatu konstitusi bersifat *flexible* atau *rigid* dapat dipakai ukuran sebagai berikut: (1) Cara mengubah konstitusi; dan (2) Apakah konstitusi itu mudah atau tidak mengikuti perkembangan zaman (dinamis).

Pertama, cara mengubah konstitusi. Setiap konstitusi yang tertulis mencantumkan pasalnya tentang perubahan.³³ Hal ini disebabkan karena suatu konstitusi, walaupun ia dirancang dalam waktu lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu diubah. Suatu konstitusi pada hakikatnya adalah suatu hukum dasar yang merupakan dasar bagi peraturan perundangan lainnya. Karena tingkatannya yang lebih tinggi, dan juga menjadi dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, maka pembuat konstitusi menetapkan cara perubahannya tidak mudah, dengan maksud agar tidak mudah orang mengubah hukum dasarnya. Kalau perubahan diperlukan, maka haruslah dianggap 'perlu oleh rakyat banyak', sedangkan konstitusi yang perubahannya tidak memerlukan cara yang istimewa, cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya, konstitusi yang perubahannya dengan cara yang istimewa, umpamanya perubahan itu harus disetujui lebih dahulu oleh kedua perwakilan, konstitusi itu bersifat *rigid*.

Negara-negara yang memiliki konstitusi *flexible* antara lain, New Zealand dan Inggris (konstitusi yang tidak tertulis). Adapun yang bersifat *rigid* antara lain, USA, Australia, Kanada dan Swiss.

Kedua, dinamisasi konstitusi. Suatu konstitusi dikatakan *flexibel* apabila konstitusi itu mudah mengikuti perkembangan zaman. Suatu konstitusi yang mudah mengikuti perkembangan zaman, biasanya hanya memuat hal-hal yang pokok dan penting saja. Sisi negatif dari konstitusi yang *flexible* adalah membawa akibat kemerosotan pada kewibawaan konstitusi itu sendiri.

Menurut pendapat **Elster** bahwa ada delapan situasi di mana reformasi konstitusi lebih mudah dilakukan, yaitu di masa: (1) krisis ekonomi dan sosial; (2) revolusi; (3) kejatuhan suatu rezim; (4) ketakutan akan jatuhnya suatu rezim; (5) kekalahan dari suatu perang; (6) rekonstruksi setelah perang; (7) pembentukan negara baru; dan (8) kemerdekaan dari penjajahan.³⁴

³² James Bryce dalam **Sumbodo Tikok**, *Op. cit.*, h. 130.

³³ Periksa Pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan (amendemen) UUD. Dengan pasal inilah UUD 1945 karena tuntutan zaman (Reformasi) diadakan amendemen, terutama pada pasal-pasal yang tidak sesuai dengan kondisi reformasi.

³⁴ **Denny Indrayana**, 2004, "Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi", *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Vol 1 No. 1, Juli 2004.

c. Tertulis dan Tidak Tertulis

Membedakan secara prinsipiell antara konstitusi tertulis dan tidak tertulis adalah tidak tepat, sebutan konstitusi tidak tertulisnya dipakai untuk dilawankan dengan konstitusi modern yang lazimnya ditulis dalam suatu naskah. Timbulnya konstitusi tertulis disebabkan karena pengaruh aliran kodifikasi.³⁵

Satu-satunya negara di dunia yang mempunyai konstitusi tidak tertulis hanyalah negara Inggris. Namun prinsip-prinsip yang dicantumkan dalam konstitusi di Inggris dicantumkan undang-undang biasa, seperti *Bill of Rights*.

Dengan demikian, suatu konstitusi tertulis apabila dicantumkan dalam suatu naskah atau beberapa naskah, sedangkan yang tidak tertulis dalam suatu naskah tertentu, tetapi dalam banyak hal yang diatur dalam konvensi-konvensi atau undang-undang biasa.

C. MEKANISME PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Menurut **Venter**, konsep konstitusi sifatnya adalah dinamis. Hal ini mengandung makna, bahwa apabila dikehendaki suatu konstitusi dapat mengalami perubahan baik sebagian maupun seluruhnya.³⁶ Bahkan secara terang-terangan **Romano Prodi** menegaskan, konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah.³⁷

Venter berpendapat, bahwa:

... Konstitusi yang 'final' itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berpikir, yang untuknyalah konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.³⁸

Berdasarkan pendapat Venter tersebut, jelaslah bahwa perubahan (*amendment*) terhadap konstitusi adalah suatu keniscayaan.

1. Pengertian Perubahan Konstitusi

Menurut **Dasril Radjab**, perbuatan mengubah harus diartikan dengan mengubah konstitusi, yang dalam bahasa Inggris adalah *To Amend the Constitution* sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *Verandering (Veranderingen) in de Grondwet*.³⁹

Adapun menurut **John M. Echols** menyebutkan bahwa amendemen, adalah amendemen yang dalam arti bahasa berarti mengubah undang-undang dasar.⁴⁰

Lebih tegas menurut **Sri Soemantri**:

³⁵ Titik Triwulan Tutik, *Op. cit.*, h. 97.

³⁶ Denny Indrayana, *Op. cit.*, h. 71.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, h. 72.

³⁹ Dasril Radjab, 1992, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 50.

⁴⁰ Sumbodo Tikok, *Op. cit.*, h. 155.

Dengan memperhatikan pengalaman-pengalaman dalam mengubah konstitusi di Kerajaan Belanda, Amerika Serikat, dan Uni Soviet, maka mengubah undang-undang dasar tidak hanya mengandung arti menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah maupun kalimat dalam undang-undang dasar. Tetapi juga berarti membuat isi ketentuan undang-undang dasar menjadi lain daripada semula, melalui penafsiran.⁴¹

2. Macam-Macam Perubahan Konstitusi

Adanya perubahan konstitusi didasarkan atas klasifikasi konstitusi ke dalam yang *rigid* dan yang fleksibel. Konstitusi dalam arti *rigid* didasarkan atas sulitnya konstitusi tersebut diubah, sedangkan konstitusi dikatakan fleksibel bulat jika mudah diubah.

Mengenai sifat rigiditas suatu konstitusi, **K.C Wheare** mengatakan bahwa sifat rigiditas suatu konstitusi bergantung pada jumlah penghalang formal (*legal obstacles*) untuk mengubah konstitusi tersebut. Artinya, apabila konstitusi berisi penghalang-penghalang formal untuk mengubah, dan oleh karena itu sulit diubah dan memang jarang diubah, maka konstitusi itu disebut *rigid*. Sebaliknya, apabila suatu konstitusi mudah diubah dan sering diubah, dia tergolong ke dalam konstitusi yang fleksibel.⁴²

Menurut **C.F. Strong** dalam *Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik*, perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan 4 (empat) cara: (1) oleh kekuasaan legislatif (*by ordinary legislative, but under certain restrictions*); (2) oleh rakyat melalui referendum (*by the people through of referendum*); (3) oleh sejumlah negara bagian (*by a major of all units of a federal state*); dan (4) dengan konvensi ketatanegaraan (*by special convention*).⁴³

a. By Ordinary Legislative, But Under Certain Restrictions

Pengubahan konstitusi menurut sistem ini dilakukan berdasarkan tiga jalan:

- 1) Untuk dapat mengubah konstitusi, dalam sidang harus dihadiri oleh paling sedikit dua per tiga atau empat per lima dari seluruh jumlah anggota (*fixed quorum of members*); dan keputusan tentang perubahan baru sah apabila usul-usul pengubahan disetujui oleh suara terbanyak (dua per tiga anggota lembaga perwakilan rakyat yang hadir).
- 2) Sebelum pengubahan dilakukan, lembaga perwakilan rakyat dibubarkan, kemudian diadakan pemilu yang baru; dan lembaga perwakilan rakyat yang baru inilah (sebagai *konstituante*) yang kemudian melakukan perubahan terhadap konstitusi.
- 3) Untuk mengubah konstitusi, dua lembaga perwakilan rakyat (*bicameral system*; DPR-MPR) melakukan sidang gabungan sebagai satu badan. Keputusan per-

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, h. 155-156.

⁴³ **Dasril Radjab**, *Loc. cit.*

bahan konstitusi sah apabila disetujui dengan suara terbanyak dari anggota-anggotanya.

b. By the People Through Of Referendum

Cara ini terjadi apabila perubahan konstitusi memerlukan adanya pendapat langsung dari rakyat. Pendapat rakyat dapat dilakukan melalui referendum, *plebisit*, atau *popular vote*. Contoh referendum di Perancis, di mana de Gaulle yang diberi wewenang khusus melakukan perubahan terhadap konstitusi dengan melakukan rancangan perubahan kemudian rancangan itu disampaikan kepada rakyat dalam suatu referendum.

c. By a Major of all Units of a Federal State

Cara ini hanya terjadi pada negara federal. Karena pembentukan negara federal dilakukan oleh negara-negara yang membentuknya dan konstitusinya merupakan bentuk perjanjian (traktat) antara negara-negara tadi, maka perubahan konstitusi memerlukan adanya persetujuan negara-negara anggota (negara-negara bagian). Misal, di Swiss dan Australia perubahan konstitusi memerlukan adanya persetujuan rakyat (lembaga perwakilan rakyat) masing-masing negara-negara anggota.

d. By Special Convention

Cara ini terjadi apabila untuk mengubah konstitusi mengharuskan dibentuknya suatu badan khusus. Misal, untuk mengubah UUDS 1950 dibentuk sebuah badan khusus yang dinamakan Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar.

Sementara menurut **K.C Wheare**⁴⁴, cara mengubah konstitusi dapat dilakukan melalui empat cara: (1) *some primary forces*; (2) *formal amendment*; (3) *judicial interpretation*; dan (4) *usages and customs*. Pertama, *Some primary forces*, yaitu cara perubahan konstitusi yang dilakukan atau terjadi oleh sebagian besar rakyat suatu negara yang merupakan kekuatan-kekuatan yang berpengaruh atau dominan dalam kehidupan negara yang bersangkutan, atau oleh golongan-golongan yang kuat di dalam masyarakat.

Kedua, *formal amendment*, yaitu cara perubahan konstitusi suatu negara apabila perubahan itu dilakukan sesuai dengan atau melalui ketentuan-ketentuan yang telah tercantum di dalam peraturan perundangan yang berlaku.

Ketiga, *judicial interpretation*, yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan atau melalui penafsiran berdasarkan hukum. Misal, tafsiran ketentuan Pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan UUD dapat ditafsirkan bahwa perubahan UUD 1945 bukan hanya pada batang tubuh saja, melainkan dapat dilakukan baik pada batang tubuh, penjelasan maupun pembukaannya.

Keempat, *usages and customs*. Menurut **K.C. Wheare** perubahan konstitusi dapat dilakukan berdasarkan kebiasaan (*usages*) dan adat istiadat (*customs*) ketata-

⁴⁴ Sumbodo Tikok, *Op. cit.*, h. 158.

negara. Misal pidato presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan sidang pleno DPR-MPR dan pemukulan palu oleh ketua DPR RI pada setiap pembukaan sidang, dan lainnya.

Adapun menurut **G. Jellinek**, perubahan terhadap konstitusi dapat dilakukan dengan dua cara: *Pertama*, melalui cara *verfassungsanderung*, yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja yang ditentukan dalam undang-undang dasar. *Kedua*, melalui cara *verfassungawandung*, yaitu perubahan konstitusi dengan cara tidak terdapat dalam undang-undang dasar, tetapi melalui cara-cara yang istimewa seperti revolusi, *coup d'etat*, dan *convention*.

3. Perubahan Konstitusi di Indonesia

Perubahan konstitusi merupakan keharusan dalam sistem ketatanegaraan suatu negara, karena bagaimanapun konstitusi haruslah sesuai dengan realitas kondisi bangsa dan warga negaranya. Dengan kata lain, bahwa sifat dinamis suatu bangsa terhadap setiap peradaban harus mampu diakomodasi dalam konstitusi negara tersebut. Karena jika tidak, maka bukan tidak mungkin bangsa dan negara tersebut akan tergilas oleh arus perubahan peradaban itu sendiri.

Pertanyaannya adalah bagaimana dengan UUD 1945? Apakah UUD 1945 memberikan peluang bagi perubahan tersebut? Jika perubahan itu dimungkinkan, bagaimana mekanisme dan prosedur perubahannya? Sebelum reformasi, tidak dapat dipungkiri bahwa UUD 1945 tergolong konstitusi yang *rigid*, karena selain tata cara perubahannya yang tergolong sulit, juga dibutuhkan suatu prosedur khusus yaitu dengan cara *by the people through a referendum*. Kesulitan perubahan tersebut semakin jelas di dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, dengan diberlakukannya Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 yang mengatur tentang Referendum.

Akan tetapi, kesulitan perubahan konstitusi tersebut, menurut **K.C. Wheare**, memiliki motif-motif tersendiri yaitu:

- a. Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar.
- b. Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan.
- c. Agar—dan ini berlaku di negara serikat—kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri.
- d. Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.⁴⁵

Melihat realitas dan kondisi UUD 1945, sekalipun termasuk kategori konstitusi yang sulit dilakukan perubahan, tetapi apabila dicermati, terdapat peluang untuk perubahan terhadap konstitusi Indonesia (UUD 1945), walaupun mekanismenya

⁴⁵ KC Wheare, *Op. cit.*, h. 128.

tergolong berat. Secara yuridis terdapat pasal yang mengatur mengenai perubahan UUD, *Pertama*, Pasal 3, yang memberikan kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar. *Kedua*, dan satu pasal lagi yang mengatur mekanisme perubahan terhadap UUD 1945, yaitu Pasal 37 yang menyebutkan untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Menurut **Majelis Permusyawaratan RI**, bahwa perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR memiliki latar belakang dan dasar pemikiran antara lain: *Pertama*, adanya tuntutan reformasi dan juga sejalan dengan pidato Soekarno selaku Ketua Penyusun Undang-Undang Dasar saat itu yang menyatakan, “*bahwa ini adalah sekadar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, bahwa barang kali boleh dikatakan pula, inilah revolutigrondwet. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap.*” *Kedua*, merupakan upaya penyempurnaan aturan dasar guna lebih memantapkan usaha pencapaian cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. *Ketiga*, untuk memenuhi sila keempat Pancasila “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”, yang penerapannya berlangsung dalam sistem perwakilan atau permusyawaratan.⁴⁶

Selanjutnya, untuk melembagakan perubahan terhadap UUD, secara yuridis dilakukan pula perubahan terhadap Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur mekanisme perubahan terhadap UUD 1945, sehingga Pasal 37 UUD 1945 berbunyi:

- a. Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- c. Untuk mengubah pasal-pasal UUD, Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.
- e. Khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan.

Pasal 37 UUD 1945 tersebut mengandung empat norma dasar, yaitu:

- a. Bahwa wewenang untuk mengubah UUD ada pada MPR sebagai penjelmaan dan wakil rakyat.
- b. Perubahan hanya pada pasal-pasalnya saja, kecuali pasal tentang bentuk negara.
- c. Usul perubahan dilakukan secara tertulis oleh sekurang-kurangnya 1/3 jumlah anggota MPR.

⁴⁶ **Majelis Permusyawaratan RI**, 2012, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 7-8.

- d. Untuk mengubah sekurang-kurangnya dihadiri oleh 2/3 jumlah anggota MPR dan putusan untuk perubahan dilakukan dengan persetujuan lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.⁴⁷

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Konstitusi atau UUD yang diberlakukan di Indonesia, telah mengalami perubahan-perubahan dan masa berlakunya sejak diproklamasikannya kemerdekaan Negara Indonesia. Perubahan konstitusi sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi tersebut secara perinci sebagai berikut:

- a. UUD 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949);
- b. Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950);
- c. UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959);
- d. UUD 1945 (5 Juli 1959-19 Oktober 1999);
- e. UUD 1945 dan Perubahan Pertama (19 Oktober 1999-18 Agustus 2000);
- f. UUD 1945 dan Perubahan Pertama dan Kedua (18 Agustus 2000-10 November 2001);
- g. UUD 1945 dan Perubahan Pertama, Kedua, dan Ketiga (10 November 2001-10 Agustus 2002); dan
- h. UUD 1945 dan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat (10 Agustus 2002-sekarang).

D. MEKANISME PEMBUATAN UNDANG-UNDANG DASAR

Meskipun istilah pembuatan undang-undang dasar (konstitusi) tidak ditetapkan dalam UUD NRI 1945, tetapi pembuatan konstitusi sendiri merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari perubahan konstitusi itu sendiri. Artinya, bahwa perubahan konstitusi hakikatnya merupakan bagian dari pembuatan konstitusi.

Berkaitan dengan perubahan (amendemen) konstitusi terdapat dua pandangan yang berbeda. *Pertama*, membedakan antara amendemen konstitusi dan revisi. *Kedua*, menganggap bahwa amendemen dan revisi merupakan bagian dari pembuatan konstitusi.⁴⁸

Menurut **Bonime-Blanc**, bahwa pembuatan konstitusi adalah sebuah proses pembuatan kebijakan di mana elite-elite politik menentukan batas kekuasaan pemerintah dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban warga negara.⁴⁹ **Gabriel L. Negretto** mendefinisikan pembuatan konstitusi sebagai:

... sebuah proses temporer yang terbatas, di mana sekelompok aktor politik terlibat dalam merancang, membahas, dan mengesahkan sebuah dokumen tertulis yang dimaksudkan untuk mengatur mekanisme pemerintahan, hubungan antara individu dan otoritas publik, perkecualian-perkecualian dan prosedur amendemen.⁵⁰

⁴⁷ Titik Triwulan Tutik, *Op. cit.*, h. 103-104.

⁴⁸ *Ibid.*, h. 105.

⁴⁹ Denny Indrayana, *Op. cit.*, h. 74.

⁵⁰ *Ibid.*

Menurut **Denny Indrayana**, ada empat aspek utama dalam proses pembuatan konstitusi: (1) limitasi waktu, kapan pembuatan konstitusi dilakukan; (2) proses pembuatan, bagaimana pembuatan konstitusi dilakukan; (3) lembaga mana yang memiliki legitimasi untuk pembuatan konstitusi; dan (4) partisipasi masyarakat.⁵¹

1. Limitasi Waktu Pembuatan Konstitusi

Robert A. Goldwin dan **Art Kaufman** berpendapat, bahwa pembuatan konstitusi hanya mungkin dilakukan pada momentum 'luar biasa' dalam sejarah suatu bangsa.⁵² Menurut **Von Savigny**, momentum luar biasa hanya terjadi ketika sebuah bangsa telah 'sepenuhnya mencapai kematangan politik dan hukumnya'.⁵³ Hal ini cukup beralasan, karena proses pembuatan konstitusi sebelum kematangan politik dan hukum hanya akan melahirkan sebuah 'kodifikasi yang prematur' dan melakukannya setelah kematangan itu tercapai akan membawa negara yang bersangkutan kepada sebuah 'tindakan yang sia-sia'. Contoh: Pembuatan UUD oleh Konstituante hasil Pemilu 1955 menimbulkan silang pendapat sehingga harapan menciptakan UUD yang demokratis tidak tercapai hal ini berbeda dengan amendemen UUD 1945 pada masa setelah Reformasi.

2. Poses Pembuatan Konstitusi

Begitu pentingnya arti proses pembuatan konstitusi **Vivien Hart** mengatakan:

... bagaimana konstitusi dibuat, begitu juga apa yang dikatakannya, jelas penting. Proses sudah menjadi sama pentingnya dengan isi sebuah dokumen final untuk melegitimasi sebuah konstitusi baru.

.... Sebuah konstitusi yang demokratis bukan lagi sekadar konstitusi yang membakukan pemerintahan yang demokratis, melainkan juga sebuah konstitusi yang dibuat dalam sebuah proses yang demokratis.⁵⁴

Adapun berkaitan dengan proses pembuatan konstitusi **Bonime-Blanc** menggolongkan proses dalam tiga tipe: *Pertama*, proses konsensual (*consensual*). Proses ini merupakan proses yang terbaik di antara ketiga proses pembuatan konstitusi. Proses konsensual memiliki empat karakter: (1) adanya partisipasi masyarakat; (2) adanya kesepakatan bersama disertai dengan tanggung jawab; (3) adanya kompromi di antara kelompok; dan (4) adanya dukungan secara mayoritas terhadap substansi konstitusi.

Kedua, proses disensual (*dissensual*). Pada proses jenis ini tidak melibatkan semua kelompok politik. Sehingga sering terjadi penolakan dari kelompok politik tertentu terhadap substansi konstitusi yang dihasilkan.

Ketiga, proses gagal (*stillborn*). Proses ini merupakan proses pembentukan kon-

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ **Soerjono Soekanto**, 1986, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali, h. 34.

⁵⁴ *Ibid.*, h. 85.

stiusi yang gagal sebelum disahkan dan diberlakukan. Kegagalan ini disebabkan banyaknya perbedaan di antara kelompok politik sehingga kesepakatan tidak mungkin dihasilkan.⁵⁵

3. Lembaga Pembuat Konstitusi

Dari sudut pembentukan (*maker*) konstitusi dalam suatu negara dapat dibuat oleh beberapa lembaga: (1) Konstitusi dibuat oleh raja; (2) Konstitusi dibuat bersama-sama raja dan rakyat (bentuknya *pactum*) seperti pada aliran monarcho-machen di mana terdapat perjanjian antara Raja dan rakyat yang dimuat dalam fundamentalis. Hal ini terjadi pada abad pertengahan; (3) Konstitusi dibuat oleh rakyat seluruhnya (bentuknya *einigung*) seperti pernah terjadi di mana para *calvanisten* dari Inggris mendirikan koloni Amerika; (4) Konstitusi dibuat oleh badan konstituante (*een eenzijdige wilsoplegging in westsvorm*), dan; (5) Konstitusi dibuat oleh pemerintah diktator (*een eenzijdige wilsoplegging in vorm van politieke beslissing*) seperti yang terjadi di Uni Soviet.⁵⁶

Carl Scmith mengatakan, bahwa sebuah konstitusi sah apabila kekuasaan dan kewenangan lembaga konstituen yang mengeluarkan keputusan diakui oleh rakyat.⁵⁷

Berdasarkan pendapat tersebut, maka di Indonesia lembaga yang memiliki legitimasi dari rakyat untuk membuat suatu konstitusi adalah MPR untuk sekarang; Konstituante hasil Pemilu 1955 pada masa Orde Lama. Adapun pada masa menjelang kemerdekaan adalah BPUPKI dan KNIP pada awal-awal kemerdekaan RI.

4. Partisipasi Masyarakat

Miriam Budihardjo dalam tulisannya *Partisipasi dan Partai Politik* mengatakan, bahwa:

Partisipasi masyarakat adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah (public policy).⁵⁸

Kegiatan partisipasi ini sendiri mencakup berbagai tindakan, antara lain: memberikan suara dalam pemilu, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan pendekatan atau hubungan (*contacting*) dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen.⁵⁹

Partisipasi masyarakat sangatlah penting dalam membuat sebuah konstitusi yang demokratis, karena mampu memperkuat rasa memiliki di pihak rakyat terha-

⁵⁵ *Ibid.*, h. 87-88.

⁵⁶ **DJokosutono** dalam **Dahlan Thaib**, dkk., 1999, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 36-37.

⁵⁷ **Denny Indrayana**, *Op. cit.*, h. 96.

⁵⁸ **Miriam Budihardjo**, 1998, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 183.

⁵⁹ *Ibid.*

dap konstitusi yang bersangkutan.

Partisipasi masyarakat yang luas adalah satu faktor yang mengurangi kemungkinan adanya kepentingan-kepentingan lembaga dan kelompok yang mencemari konstitusi final. Partisipasi masyarakat memastikan bahwa konstitusi yang dihasilkan tidak disusun hanya oleh sebuah 'elite politik'.

Commonwealth Human Rights Initiatives kepada *Commonwealth Heads of Government Meeting* tahun 1999, merekomendasikan sebelas prinsip pembuatan konstitusi yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat: (1) legitimasi; (2) inklusivitas; (3) pemberdayaan masyarakat sipil; (4) keterbukaan dan transparansi; (5) aksestibilitas; (6) pengkajian yang berkesinambungan; (7) akuntabilitas; (8) pentingnya proses; (9) peran partai politik; (10) peran masyarakat sipil; dan (11) peran para pakar.⁶⁰

Berkaitan dengan partisipasi masyarakat tersebut, Badan Pekerja MPR pada saat melakukan perubahan UUD 1945 melalui alat kelengkapannya, yakni Panitia *Ad Hoc* I, menyusun secara sistematis program partisipasi publik, antara lain dengan melakukan penyerapan aspirasi masyarakat. Bentuk kegiatannya antara lain, berupa rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja ke daerah dan seminar. Oleh karena waktu yang tersedia sangat singkat, yakni hanya satu minggu, Panitia *Ad Hoc* III hanya melakukan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan beberapa pakar hukum tata negara saja.⁶¹

⁶⁰ Denny Indrayana, *Op. cit.*, h. 110.

⁶¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Op. cit.*, h. 24.



Bab 23

KEDUDUKAN HUKUM ATURAN PERALIHAN DAN ATURAN TAMBAHAN

A. PENDAHULUAN

Berkaitan dengan kedudukan hukum aturan peralihan dan aturan tambahan dalam UUD 1945 menurut **Bagir Manan**, bahwa UUD 1945 menampilkan berbagai keunikan yang tidak lazim dijumpai pada sistem UUD negara-negara lain. Keunikan tersebut antara lain mengenai penjelasan dan aturan tambahan.¹ Menurut **Bagir Manan**, belum pernah dijumpai ada UUD yang mempunyai penjelasan seperti UUD 1945. Bahkan, penjelasan dimuat dan dirumuskan dalam Berita Republik Indonesia (1946) dan Lembaran Negara (1959) bersama-sama Batang Tubuh UUD.²

Keunikan lain, bahwa aturan tambahan sebagai sesuatu yang juga tidak lazim didapati dalam suatu sistem UUD. Keunikan-keunikan ini terjadi akibat dari sifat UUD 1945 sebagai “UUD kilat”, sehingga baik isi maupun penyusunannya kurang memperhatikan syarat, unsur, dan asas-asas pembuatan suatu undang-undang atau UUD yang baik.

Sekarang, bagaimana dengan UUD 1945 setelah perubahan? Sama halnya dengan UUD 1945 sebelum perubahan, UUD 1945 setelah perubahan (UUD-NRI 1945) juga menyertakan ketentuan tentang aturan peralihan dan aturan tambahan dalam sistematikanya, perbedaannya bahwa dalam UUDNRI 1945 tidak ada lagi batang tubuh dan penjelasan dalam pasal-pasal. Sistematika UUDNRI 1945 hanya terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal. Meski demikian sebagaimana UUD 1945 sebelum amendemen, UUDNRI 1945 juga memiliki keunikan terkait dengan adanya pengaturan mengenai aturan peralihan dan aturan tambahan, yang memang tidak lazim pada suatu UUD maupun UU sendiri. Bahkan, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang-

¹ **Bagir Manan**, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, h. 104.

² *Ibid.*

an sistematika suatu peraturan perundang-undangan umumnya hanya terdiri dari: **judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan** (jika diperlukan), dan **lampiran** (jika diperlukan).³

B. KEDUDUKAN ATURAN PERALIHAN DALAM UUD 1945

1. Pengertian Aturan Peralihan

Menurut **Bagir Manan**, aturan peralihan hakikatnya merupakan suatu politik hukum dan sekaligus asas pembentukan hukum serta keberadaan suatu hukum tertulis atau suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kaidah hukum aturan peralihan tidak dijumpai dalam hukum tidak tertulis.⁴

Ketentuan Peralihan adalah salah satu ketentuan dalam perundang-undangan yang rumusannya dapat didefinisikan “ketika diperlukan atau jika diperlukan”. Menurut **Jimly Asshiddiqie** (2006: 187), dalam bukunya *Perihal Undang-Undang* menyatakan, bahwa aturan peralihan atau ketentuan peralihan (*transitional provisions*) adalah ketentuan yang berisi norma peralihan yang berfungsi mengatasi kemungkinan terjadinya kekosongan hukum sebagai akibat peralihan normatif dari ketentuan lama ke ketentuan baru. Berdasarkan definisi dapat disimpulkan, bahwa tidak semua peraturan perundang-undangan memiliki ketentuan peralihan (*transitional provisions*). Ketentuan peralihan diperlukan untuk mencegah kondisi kekosongan hukum akibat perubahan ketentuan dalam perundang-undangan. Perubahan dari ketentuan, antara lain terkait dengan kondisi seperti pembagian wilayah, perluasan wilayah, peralihan kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain atau peralihan dari yurisdiksi pengadilan. Ketentuan peralihan sering dirumuskan (*formulated confused*) dengan ketentuan penutup.

Dalam sistematika teknik penyusunan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini pada kerangka peraturan perundang-undangan) sebagai lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, keberadaan materi “Ketentuan Peralihan” dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tertulis “(jika diperlukan)”. Frasa “jika diperlukan” dapat diartikan bahwa tidak selalu materi ketentuan peralihan tersebut terdapat atau perlu diatur/dirumuskan dalam setiap peraturan perundang-undangan.

Suatu ketentuan peralihan ini memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan yang baru mulai berlaku agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum. Adapun, tujuan adanya ketentuan peralihan adalah:

³ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan angka 1.

⁴ **Bagir Manan**, 2000, *Teori dan ...*, *Op. cit.*, h. 106.

- a. Menghindari kekosongan hukum;
- b. Menjamin kepastian hukum;
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan perundang-undangan; dan
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.⁵

Mumu Muhajir, dalam tulisannya menyatakan bahwa suatu aturan peralihan dalam peraturan perundang-undangan mengatur hal-hal seperti ini:

- a. Penyesuaian isi peraturan lama dengan peraturan baru: jika isi peraturan lama tidak bertentangan dengan peraturan baru maka ia tetap berlaku (biasanya merujuk pada peraturan pelaksana dari peraturan lama).
- b. Semua konsekuensi hubungan hukum atau tindakan hukum (misal, penetapan kawasan atau pemberian izin) berdasarkan peraturan lama tetap berlaku berdasarkan peraturan yang baru.
- c. Penyimpangan/penundaan sementara terhadap hubungan hukum atau tindakan hukum tertentu.

Poin (b) dan (c) di atas berhubungan sangat erat, karena beberapa hal. *Pertama*, setelah sebuah peraturan baru berlaku, maka segala hubungan hukum yang ada atau tindakan hukum yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah peraturan baru itu dinyatakan berlaku, harus tunduk pada peraturan yang baru. Walaupun demikian, penyimpangan/penundaan (sementara) dapat diberlakukan dengan kejelasan statusnya. Misalnya, apa konsekuensi terhadap pengajuan izin yang diajukan pada saat peraturan lama masih berlaku, tetapi di tengah jalan peraturan lama itu dicabut dengan peraturan baru.

Kedua, berhubungan erat jika peraturan baru tersebut ternyata diberlakusurutkan (kecuali pada peraturan tentang pidana dan/atau ppidanaan yang tidak diperbolehkan diberlakusurutkan serta dengan syarat, pemberlakuan surut itu tidak boleh memberikan beban konkret pada masyarakat) maka penyimpangan/penundaan (sementara) dapat diberlakukan.

Penyimpangan/penundaan sementara ini mengindikasikan bahwa sebenarnya sejak peraturan perundangan baru diterbitkan, semua hubungan/tindakan hukum harus tunduk kepada aturan baru tersebut, biarpun hubungan hukum/tindakan hukum sudah dilakukan semasa peraturan lama. Ia harus disesuaikan dengan peraturan baru.

Penyimpangan/penundaan sementara penting diberikan pada situasi di atas, karena perlu waktu, tenaga, biaya untuk melakukan penyesuaian itu. Pada titik ini, pembuat undang-undang/pelaksana undang-undang perlu mempertimbangkan diadakannya kompensasi pada mereka yang terkena langsung maupun tidak langsung pengaruh akibat lahirnya peraturan baru itu.

Kompensasi tidak selalu harus diartikan pemberian uang/subsidi/insentif fiskal,

⁵ Petunjuk C.4. Nomor 127 Lampiran II Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tetapi bisa juga berwujud pengurangan waktu dan biaya administrasi perizinan, pemberian keistimewaan dalam informasi yang diberikan oleh pemerintah dan lain-lain.

2. Kedudukan Aturan Peralihan dalam Peraturan Perundang-undangan

Keberadaan aturan peralihan dalam suatu aturan perundang-undangan timbul karena adanya dua asas, yaitu asas umum "*lex posteriori derogat legi priori*" dan asas *ubi societas ibi ius*.⁶ Pertama, asas umum. Bahwa setiap hukum yang baru harus meniadakan hukum yang lama (*lex posteriori derogat legi priori*). Sekali dibentuk suatu peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan lama yang mengatur pokok yang serupa secara hukum (*van rechtswege*) menjadi tidak berlaku lagi. Akibat tidak berlaku secara hukum ini, bukan hanya terhadap peraturan perundang-undangan yang sejenis atau sederajat, melainkan juga termasuk segala bentuk peraturan perundang-undangan lebih rendah, atau keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan (*beleidsregels*) dan kebijaksanaan-kebijaksanaan sebagai pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan lama yang serupa atau sederajat dengan peraturan perundang-undangan baru menjadi tidak berlaku. Akan tetapi kenyataannya, atau dalam banyak keadaan, peraturan perundang-undangan yang baru belum dapat secara menyeluruh menggantikan aturan-aturan yang lama, terutama berkaitan dengan peraturan pelaksanaannya. Kalau aturan umum ini diterapkan serta-merta akan menimbulkan permasalahan seperti kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan/atau ketidakpastian hukum. Sebagai jalan keluarnya diperlukan suatu keadaan peralihan yang perlu ditetapkan secara hukum. Keadaan atau masa peralihan tersebut diatur dalam aturan peralihan.

Kedua, asas "*ubi societas ibi ius*" yaitu asas yang mengandung makna, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak berada pada suatu ruang kosong. Maksudnya, bahwa sebelum suatu peraturan perundang-undangan baru terbentuk telah ada peraturan perundang-undangan lama yang memiliki substansi yang serupa dengan peraturan perundang-undangan baru. Peraturan perundang-undangan lama telah memiliki implikasi dan akibat hukum yang luas dalam penerapannya. Berbagai akibat tersebut perlu ditampung (diwadahi) dan diberi tempat yang wajar oleh perundang-undangan baru dalam rangka menjamin ketertiban, ketenteraman, keadilan, dan kepastian hukum. Untuk itu diperlukan kaidah penghubung yang mengatur peralihan keadaan tersebut dalam bentuk aturan peralihan.

Dalam praktik selama ini masih terdapat ketidakseragaman atau kerancuan dalam merumuskan ataupun menempatkan suatu materi peraturan yang lebih tepat dirumuskan dalam ketentuan peralihan (*transitional provision-overgangs bepalingen*) ataukah dalam ketentuan penutup (*closing provision-slot bepalingen*)? Ketentuan peralihan (*transitional provision-overgangs bepalingen*) dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan suatu ketentuan hukum yang berfungsi

⁶ Bagir Manan, 2000, Teori dan ..., *Op. cit.*, h. 106-107.

untuk menjaga jangan sampai terdapat pihak-pihak yang dirugikan dengan adanya perubahan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Ketentuan dalam ketentuan peralihan dimaksudkan agar segala hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan atau sedang dilakukan dan belum selesai prosesnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diubah (yang lama) jangan dirugikan sebagai akibat berlakunya peraturan yang baru, tetapi harus diatur seadil mungkin sehingga tidak melanggar hak-hak asasi manusia sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain mengenai jaminan untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1).

Dalam hal terjadi perubahan suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus berhati-hati dalam merumuskan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang baru jangan sampai melupakan atau mengesampingkan hubungan hukum atau tindakan hukum yang pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lama perlu diatur kesinambungannya atau penyelesaiannya dalam peraturan perundang-undangan yang baru.

Perubahan peraturan perundang-undangan antara lain dapat terkait dengan perubahan persyaratan suatu perizinan, persyaratan pendirian suatu badan hukum, adanya pemekaran atau pemecahan suatu wilayah, atau perubahan yurisdiksi suatu peradilan.

Kesalahan yang sering terjadi adalah baik dalam merumuskan maupun menempatkan rumusan status peraturan pelaksanaan dari suatu undang-undang yang telah ada pada saat undang-undang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pembentuk undang-undang ada yang menempatkan ketentuan tersebut dalam ketentuan peralihan ada juga yang menempatkan dalam ketentuan penutup, pada hal dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan kedua ketentuan tersebut mempunyai fungsi yang berbeda secara esensial antara yang satu dengan yang lain.

Sebagai contoh mengenai kerancuan dalam menempatkan materi ketentuan peralihan tersebut dapat kita temukan dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Dalam Pasal 37 ayat (1) tersebut ditempatkan rumusan yang berbunyi sebagai berikut:

Pada saat undang-undang ini berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal dalam Negeri dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak

bertentangan dan belum diatur dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan undang-undang ini.

Ketentuan Pasal 37 tersebut ditempatkan dalam ketentuan peralihan.

Bandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 159 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang berbunyi sebagai berikut:

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan undang-undang ini.

Ketentuan Pasal 159 tersebut ditempatkan dalam ketentuan penutup.

Jika kita cermati, maka jelas tidak terdapat kekonsistenan dari pembentuk undang-undang, baik dalam merumuskan normanya maupun dalam menempatkan ketentuan tersebut dalam sistematika yang tepat.

Kerancuan tersebut dapat terjadi sebagai akibat kurang jelasnya rumusan dalam petunjuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dirumuskan dalam petunjuk nomor 100 (untuk ketentuan peralihan) dan petunjuk nomor 111 huruf c (untuk ketentuan penutup).

Dalam petunjuk tentang ketentuan peralihan (petunjuk nomor 100 s/d nomor 109) sama sekali tidak dijumpai penjelasan mengenai apa sebenarnya fungsi ketentuan peralihan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Kejelasan mengenai fungsi ketentuan peralihan sangat penting bagi perancang peraturan perundang-undangan agar dapat dihindari kekeliruan atau ketidaktepatan dalam menempatkan norma hukum yang berisi suatu ketentuan untuk memberikan kepastian hukum mengenai kesinambungan atau penyelesaian hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan sebelum Peraturan Perundang-undangan yang baru dinyatakan berlaku.

Dari rumusan petunjuk nomor 100, kerancuan dimulai dari frasa “memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada”.

Frasa “memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada” sering disalahtafsirkan atau dirancukan dengan bagaimana status dari peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebagaimana dalam petunjuk Nomor 111 huruf c dan contoh pada petunjuk nomor 122 yang merupakan materi dari ketentuan penutup.

Frasa “penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang bersangkutan sudah ada” (*vide* petunjuk Nomor 111 huruf c).

Dalam praktik kedua, petunjuk tersebut sering menimbulkan kerancuan karena dirumuskan dengan formulasi rumusan yang serupa tetapi penempatannya yang berbeda. Ada yang menempatkan pada ketentuan peralihan (contoh Pasal 37 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal) ada yang menempatkan pada ketentuan penutup (contoh Pasal 159 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).

Jika mengacu pada contoh petunjuk nomor 122 (pada ketentuan penutup) maka

penempatan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal seharusnya pada ketentuan penutup bukan pada ketentuan peralihan.

Untuk menghindari kerancuan yang berkelanjutan mengenai penempatan ketentuan yang mengatur penyesuaian peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan yang baru mulai berlaku, perlu dilakukan penyempurnaan pada rumusan petunjuk Nomor 100.

Selanjutnya mengenai hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah ada, misalnya jika terjadi pemekaran wilayah, maka yang perlu diperhatikan untuk diatur secara perinci dan jelas bagaimana penyelesaian segala urusan yang semula berdasarkan peraturan yang lama semua dilakukan pada wilayah induk sesuai dengan kewenangan, kemudian dalam peraturan yang baru urusan tersebut menjadi wewenang daerah yang baru hasil pemekaran.

Daerah yang baru dimekarkan tentunya perlu waktu untuk melaksanakan secara efektif wewenang yang diberikan oleh peraturan yang baru, antara lain terkait dengan penyiapan dana dan penyiapan infrastruktur yang diperlukan serta penyiapan sumber daya manusia sebagai pendukungnya.

Antara penetapan pemberian suatu kewenangan dengan kapan dapat dimulainya melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh suatu peraturan itulah yang merupakan “masa peralihan” yang norma hukumnya perlu diatur dalam ketentuan peralihan, agar terdapat kepastian hukum.

Ketentuan peralihan yang memuat norma untuk menegaskan kapan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang baru harus mulai dilaksanakan sangat penting karena terkait pula dengan ketentuan, bahwa pada dasarnya peraturan perundang-undangan berlaku kedepan (tidak boleh berlaku surut).

Larangan berlaku surut terutama untuk ketentuan pidana dan ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat.

3. Fungsi Aturan Peralihan

Ketentuan Peralihan dalam suatu peraturan perundang-undangan banyak memiliki pengertian yang berbeda dari setiap pembaca peraturan perundang-undang terutama masyarakat awam.

Dalam sistematika teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, terdapat keberadaan materi tentang ketentuan peralihan yang dijadikan sebagai lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan peralihan itu sendiri merupakan salah satu ketentuan dalam perundang-undangan yang rumusannya dapat didefinisikan ketika diperlukan atau jika diperlukan. Definisi tersebut dapat diartikan bahwa tidak semua peraturan perundang-undangan memiliki ketentuan peralihan atau *transitional provision*.

Ketentuan peralihan diperlukan untuk mencegah kondisi kekosongan hukum akibat perubahan ketentuan dalam perundang-undangan. Terkait perubahan, maka

perubahan daripada suatu ketentuan antara lain terkait dengan kondisi berikut, seperti pembagian wilayah, perluasan wilayah, peralihan kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain, atau peralihan dari yurisdiksi pengadilan.

Ketentuan peralihan juga sering dirumuskan (*formulated confused*) dengan ketentuan penutup. Dan untuk frasa “**jika diperlukan**” dapat diartikan bahwa tidak selalu materi ketentuan peralihan tersebut terdapat atau perlu diatur atau pun perlu dirumuskan dalam setiap peraturan perundang-undangan.

Ketentuan peralihan dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan suatu ketentuan hukum yang memiliki fungsi untuk menjaga jangan sampai terdapat pihak-pihak yang dirugikan dengan adanya perubahan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dengan maksud, agar segala hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan atau sedang dilakukan dan belum selesai prosesnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diubah (ketentuan perundang-undangan lama), jangan sampai dirugikan akibat berlakunya peraturan yang baru, akan tetapi harus diatur seadil mungkin sehingga tidak melanggar hak-hak asasi manusia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dalam hal terjadi perubahan suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus berhati-hati dalam merumuskan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang baru, dalam artian jangan sampai mengesampingkan apalagi melupakan hubungan hukum ataupun tindakan hukum yang pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lama, oleh karenanya perlu diatur kesinambungan atau penyelesaiannya dalam peraturan perundang-undangan yang baru. Dan, kesalahan yang sering terjadi yakni baik dalam merumuskan maupun menempatkan rumusan status peraturan pelaksanaan dari suatu undang-undang yang telah ada pada saat undang-undang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, karena pembentuk undang-undang ada yang menempatkan ketentuan tersebut dalam ketentuan peralihan ada juga yang menempatkan dalam ketentuan penutup.

Menurut **Bagir Manan**, ada berbagai fungsi dari aturan peralihan sebagai bentuk ketetapan hukum,⁷ yaitu: *Pertama*, sebagai dasar hukum agar peraturan lama tetap berlaku. Apabila tidak ada aturan peralihan, yang menyatakan bahwa aturan lama tertentu tetap berlaku, maka sesuai dengan asas umum “*lex posteriori derogat legi priori*”, maka aturan lama menjadi tidak berlaku sejak aturan baru disahkan dan ditetapkan. Aturan peralihan menjadi dasar bagi keberadaan aturan lama yang secara hukum mestinya sudah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, dapat disebutkan bahwa aturan peralihan merupakan dasar hukum merupakan dasar hukum bagi aturan lama tidak lagi berdasarkan keadaan pada waktu membuat atau pengesahannya, melainkan berdasarkan aturan baru yaitu aturan peralihan itu sendiri.

Kedua, untuk menghindari atau meniadakan kekosongan hukum (*regtsvacu-*

⁷ Bagir Manan, 2000, Teori dan ..., *Op. cit.*, h. 108-110.

um) atau lebih tepat kekosongan peraturan perundang-undangan (*wetsvacuum*). Fungsi tersebut berkaitan dengan berbagai peraturan pelaksanaannya atau peraturan kebijakan dari peraturan induknya. Berdasarkan asas umum, maka peraturan induk yang lama secara *mutatis mutandis* menjadi tidak berlaku setelah adanya peraturan induk yang baru. Akan tetapi, apabila peraturan pelaksanaan dari peraturan induk dianggap masih perlu, maka harus diatur dalam aturan peralihan. Menyatakan tetap berlakunya peraturan lama sangat penting untuk mencegah kekosongan hukum atau kekosongan peraturan perundang-undangan, karena peraturan pelaksanaan dari peraturan induk yang baru belum ditetapkan.

Ketiga, sebagai instrumen yang mengatur keadaan hukum dari peraturan lama akibat kehadiran aturan baru. Aturan peralihan berfungsi menetapkan kedudukan hukum dari segala keadaan yang timbul atau sedang timbul dari aturan lama terhadap aturan baru. Terhadap keadaan yang telah timbul (telah terjadi), aturan peralihan dapat menegaskan dengan menyatakan segala keadaan yang telah timbul sebelum aturan baru berlaku, akan tetap dikuasai aturan lama baik untuk selamanya maupun untuk jangka waktu tertentu. Dalam hukum pidana, aturan peralihan menjadi asas hukum. Pasal 2 ayat (1) KUH Pidana menyatakan, “*Apabila ada perubahan peraturan perundang-undangan setelah terjadi suatu perbuatan pidana, maka diterapkan ketentuan yang paling menguntungkan bagi terdakwa*”.

Keempat, untuk kepentingan kepastian dan perlindungan hukum. Akibat yang mungkin timbul dari perubahan peraturan perundang-undangan adalah terjadi ketidakpastian hukum dan kurang terjaminnya perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu, dalam hal ini diperlukan kehati-hatian untuk menegaskan aturan-aturan yang akan dicabut, yang akan tetap berlaku, dan keadaan hukum yang telah ada pada saat perubahan suatu peraturan perundang-undangan. Salah satu cara untuk tetap menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum adalah dengan menetapkan aturan peralihan. Dengan aturan peralihan dapat ditentukan aturan hukum yang berlaku bagi keadaan atau hubungan hukum yang telah atau yang sedang terjadi. Dengan demikian, terdapat kepastian dan perlindungan terhadap berbagai kepentingan hukum yang ada atau yang dalam proses menuju suatu keadaan tertentu.

Kelima, menjamin ketertiban sebagai suatu akibat perubahan peraturan perundang-undangan. Melalui aturan peralihan dapat terjamin ketertiban dalam perubahan maupun akibat-akibat yang timbul dari perubahan. Aturan peralihan berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan keadaan lama dan keadaan baru akibat perubahan suatu peraturan perundang-undangan.

Selain fungsi sebagaimana telah diuraikan tersebut, suatu aturan peralihan paling tidak harus memuat substansi (isi/muatan materi) yang meliputi tiga kategori utama, yaitu:

- a. Mengatur hubungan antara aturan hukum yang baru dengan yang lama.
- b. Mengatur keadaan atau hubungan hukum yang telah timbul atau sedang timbul berdasarkan aturan lama.

- c. Mengatur hubungan waktu bagi aturan lama, keadaan atau hubungan hukum yang telah ada serta penyesuaiannya dengan aturan baru.⁸

Sifat dari suatu aturan peralihan adalah aturan temporer atau sementara waktu. Artinya, aturan peralihan menjadi tidak berlaku lagi pada saat segala aturan lama telah diganti oleh aturan baru, atau tidak ada lagi keadaan atau peristiwa hukum yang memerlukan aturan lama, atau karena jangka waktu yang ditentukan telah habis.

4. Aturan Peralihan dalam UUD 1945

Sebelum diubah, ketentuan aturan peralihan terdiri dari empat pasal, yaitu Pasal I, Pasal II, Pasal III, dan Pasal IV. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi tiga pasal, yaitu Pasal I, Pasal II, dan Pasal III.

Uraian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tercakup dalam materi pokok tentang Aturan Peralihan sebagai berikut:

Rumusan perubahan aturan peralihan:

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. """)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. """)

Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. """)

Rumusan naskah asli:

Pasal I

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia.

Pasal II

Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini

Pasal III

Untuk pertama kali, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

Pasal IV

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertim-

⁸ *Ibid.*, h. 110.

Anggapan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

Adanya ketentuan yang mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hal yang berlaku umum dalam setiap perubahan hukum.

Peraturan perundang-undangan tetap berlaku selama belum diterbitkan yang baru menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum atau ketidakpastian hukum sebagai akibat terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, adanya ketentuan yang mengatur bahwa lembaga negara tetap berfungsi sepanjang melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga dimaksudkan agar negara melalui berbagai lembaga negara yang dibentuknya (seperti MPR, DPR, presiden, dan MA) tetap berjalan sebagaimana mestinya untuk menyelenggarakan kegiatan negara dan pemerintahan, memenuhi kepentingan umum dan kebutuhan rakyat sampai adanya lembaga baru yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah.

Ketentuan bahwa MA melaksanakan fungsi MK sebelum MK terbentuk penting untuk mencegah terjadinya kevakuman hukum (*rechtsvacuum*) dalam pelaksanaan tugas ketatanegaraan. Selain itu, ketentuan ini dimaksudkan juga untuk memastikan berjalannya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi. Sementara itu, lembaga negara yang ada, yaitu presiden, DPR, MPR, MA, BPK, dan DPA telah menyesuaikan diri dengan ketentuan baru dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah.

C. KEDUDUKAN ATURAN TAMBAHAN DALAM UUD 1945

1. Kedudukan dan Fungsi Aturan Tambahan dalam Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa keberadaan aturan tambahan dalam UUD 1945 merupakan salah satu keunikan. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam tidak mengenai tatanan semacam ini.⁹ Dalam hal demikian **Bagir Manan** berpendapat:

... dapat dipahami apabila para penyusun UUD 1945 tidak begitu tersentuh dengan aspek-aspek teknis (bukan teknik) penyusunan peraturan perundang-undangan. Pada saat itu

⁹ Dalam dua aturan hukum (UU) yang pernah berlaku dan sedang berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diganti melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, keduanya tidak mengenal adanya **aturan tambahan** dalam sistematisasi/kerangka peraturan perundang-undangan.

belum berkembang teori-teori perundang-undangan termasuk berbagai asas penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu, keadaan mendesak, tidak memungkinkan para anggota BPUPKI atau PPKI mengamati aspek-aspek pembentukan UUD yang baik.¹⁰

Akan tetapi pada kenyataan menurut penulis apa yang dikemukakan **Bagir Manan** tersebut tidak cukup berarti dalam realitasnya, karena sistematika UUD 1945 setelah perubahanpun juga mengenal **Aturan Tambahan**. Jadi memang keadaan ini lebih pada konteks keunikan tersendiri dari UUD 1945—yang dikatakan oleh Bagir Manan sendiri sebagai hal yang kurang lazim.

Ketentuan tambahan (*additional provisions*) atau ketentuan lain-lain menurut **Jimly Asshiddiqie** (2006: 186), adalah ketentuan yang berisi tambahan norma terhadap substansi pokok yang hendak diatur dalam undang-undang. Dikatakan sebagai ketentuan tambahan, karena isinya bukan substansi yang bersifat utama atau pokok, melainkan hanya menyangkut hal-hal lain yang seharusnya menjadi materi undang-undang lain. Namun karena materi dimaksud dianggap sangat penting untuk juga turut dimuat dalam undang-undang yang bersangkutan, maka hal itu dimuat dalam ketentuan lain-lain atau ketentuan tambahan dalam bab tersendiri.

Biasanya ketentuan tambahan ditempatkan dalam bab yang tersendiri sebelum ketentuan penutup bahkan sebelum ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Sesuai dengan kebutuhan, kadang-kadang ketentuan tambahan dapat pula dimuat dalam ketentuan penutup. Namun pada umumnya ketentuan tambahan dimuat dalam bab tersendiri, yaitu Bab Ketentuan Tambahan sebelum Bab Ketentuan Peralihan.

Pada umumnya, keberadaan aturan tambahan jarang termaktub dalam peraturan perundang-undangan, hal ini berbeda dengan aturan peralihan. Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 2010¹¹ maupun Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sendiri tidak memberikan petunjuk tentang kedudukan dari aturan tambahan. Dalam sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan aturan tambahan hanya ditemukan dalam UUD 1945.

Dengan sistematika tersebut, sepiantas lalu keberadaan aturan tambahan berada di luar ketentuan peraturan perundang-undangan (UUD) karena merupakan aturan yang bersifat sementara (*temporary rule*). Yang menjadi pertanyaan adalah, *Pertama*, “Mengapa ketentuan dalam aturan tambahan tidak ditempatkan sebagai aturan peralihan? Bukankah dalam aturan peralihan—juga sebagai *temporary rule*? *Kedua*, dan mengapa harus disebut aturan tambahan?

Untuk menjawab ketiga pertanyaan tersebut, perlu melakukan argumentasi dan

¹⁰ **Bagir Manan**, 2000, Teori dan ..., *Op. cit.*, h. 124.

¹¹ Undang-undang RI Nomor 4 Tahun 2010 adalah undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Pasal 102 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meski demikian, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari Undang-undang RI Nomor 4 Tahun 2010 dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 (Pasal 101 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011).

reasoning hukum. Untuk jawaban pertanyaan pertama. Meskipun pasal-pasal dalam aturan peralihan adalah *temporary rules*, tetapi secara tegas ketentuan-ketentuan ini merupakan penyimpangan terhadap ketentuan-ketentuan yang bersifat normal sebagaimana diatur dalam pasal-pasal bersangkutan. Tidak demikian halnya dengan aturan tambahan. Aturan tambahan merupakan suatu ketentuan yang mandiri dan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal terdahulu. Sebagai contoh ketentuan aturan tambahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam pasal-pasal UUD 1945 terdahulu¹² tidak ada ketentuan mengenai waktu-waktu pemilihan anggota MPR, dan waktu-waktu penetapan UUD.

Jawaban untuk pertanyaan kedua. Bahwa yang pasti, aturan tambahan dianggap tambahan dari ketentuan yang telah ada dalam UUD. Sebagai tambahan, terkesan sebagai ketentuan yang berada di luar UUD, atau sebagai ketentuan UUD tapi berada di luar sistematika UUD. Kesan ini misalnya, dapat dibaca dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan yang menyebutkan, "*Undang-Undang Dasar hanya memuat 37 pasal. Pasal-pasal lain hanya memuat peralihan dan tambahan.*"¹³

Menurut pandangan **Soepomo** selaku pembuat penjelasan, bahwa bukan tidak berdasar adanya aturan tambahan dalam UUD 1945. Hal ini dengan pertimbangan: *Pertama*, sebagai perumus UUD 1945, Soepomo mengetahui bahkan mungkin mengonsepsikan aturan peralihan dan aturan tambahan di luar UUD. *Kedua*, kedua rubrik tersebut tidak diberi nomor seperti rubrik-rubrik yang lain.¹⁴ Contoh, batang tubuh UUD 1945 sebelum perubahan terdiri dari 16 bab, dan 37 pasal. Aturan Peralihan dan aturan tambahan di luar 16 bab tersebut. Cara pemberian nomor pasalnya pun berbeda. Pasal-pasal aturan peralihan menggunakan angka-angka romawi. Aturan tambahan tanpa pasal, melainkan dalam ayat-ayat (dua ayat). Berbeda dengan tata cara pemberian nomor pasal sebagaimana dalam UUD 1945 sebelum perubahan, UUD 1945 setelah perubahan baik pada aturan peralihan maupun aturan tambahan menggunakan angka-angka romawi pada pasal-pasalnya. Meski demikian, tata cara ini tetap berbeda dengan pasal-pasal inti dalam UUD 1945 sebelum ataupun sesudah perubahan yang menggunakan angka Latin.

Berkaitan dengan pandangan, bahwa baik aturan peralihan maupun aturan tambahan berada di luar UUD menurut **Bagir Manan** adalah kurang tepat. Aturan Peralihan maupun aturan tambahan keduanya merupakan kaidah-kaidah UUD. Oleh karena itu, kalau seandainya ada keinginan mengubah aturan peralihan harus tunduk pada tata cara yang diatur dalam Pasal 37.¹⁵

¹² Maksudnya dalam hal ini sebelumnya ... belum ada aturan hukum (UUD) dalam pasal-pasalnya yang mengatur. Bukanlah sebelum kemerdekaan Indonesia belum memiliki UUD juga.

¹³ Lihat Penjelasan angka IV: "*Undang-undang hanya bersifat singkat dan simpel*".

¹⁴ **Bagir Manan**, 2000, Teori dan ..., *Op. cit.*, h. 125.

¹⁵ *Ibid.*

2. Aturan Tambahan dalam UUD 1945

Sebelum diubah, ketentuan mengenai aturan tambahan terdiri atas 2 (dua) ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan itu menjadi dua pasal, yaitu Pasal I dan Pasal II.

Uraian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tercakup dalam materi pokok aturan tambahan sebagai berikut:

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.¹⁰⁰)

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.¹⁰¹)

Adapun rumusan naskah asli sebelumnya sebagai berikut:

ATURAN TAMBAHAN

- (1) Dalam enam bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini.
- (2) Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

Ketentuan Pasal I Aturan Tambahan dirumuskan sebagai tindak lanjut adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya yang terkait dengan perubahan kedudukan dan wewenang MPR sehingga perlu ada peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa ketentuan Pasal II Aturan Tambahan dimaksudkan untuk menegaskan bahwa status penjelasan UUD 1945 tidak lagi merupakan bagian dari naskah UUD 1945. Dengan demikian, ketentuan Pasal II Aturan Tambahan ini mengakhiri keberadaan penjelasan UUD 1945, setelah hal-hal normatif di dalamnya dimasukkan ke dalam pasal-pasal UUD 1945.

Selain itu, ketentuan Pasal II Aturan Tambahan juga mengubah sistematika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum diubah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas tiga bagian, yaitu pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan. Setelah diubah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas dua bagian yaitu pembukaan dan pasal-pasal.

Dengan mengacu pada penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa aturan tambahan ini dirumuskan dan berfungsi sebagai tindak lanjut adanya perubahan dalam suatu peraturan perundang-undangan, khususnya jika ada materi dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan yang perlu ditinjau lagi. Aturan tambahan

juga sekaligus berfungsi sebagai penegasan suatu materi maupun status materi tersebut dalam peraturan perundang-undangan.





DAFTAR RUJUKAN

BUKU/MAKALAH/ARTIKEL JURNAL

- A. A. G. N. Ari Dwipayana.** 2008. "Arah dan Agenda Reformasi DPRD: Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", USAID from the American People and Democratic Reform Support Program (DRSP), 28 Februari 2008.
- A. Ahsin Thohari.** 2004. "Jalan Terjal Konstitusionalisme Indonesia", artikel dalam *Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI*, Vol. 1 No. 1, Juli 2004
- A. Ahsin Thohari,** 2005, "Peranan Komisi Yudisial dalam Rangka Mewujudkan Gagasan Checks and Balances System di Cabang Kekuasaan Kehakiman", *Makalah* disampaikan dalam Diskusi Mimbar Konstitusi dengan tema "Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan: Menyambut Terbentuknya Komisi Yudisial Republik Indonesia", diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atau Puslitka MK RI, di Hotel Millenium, Jakarta, Kamis, 28 April 2005.
- A. Ahsin Thohari.** 2006. "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.
- A. Ahsin Thohari.** 2010. "Desain Konstitusional Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 7, No. 1, Maret 2010.
- A. Fuad Said.** 2001. *Ketatanegaraan Menurut Islam*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- A. Hamid S. Attamimi.** 1990. *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- A. M. Fatwa.** 2007. "Pertahanan Nasional Pasca Amandemen UUD 1945", *Makalah* Disampaikan pada Seminar Sehari "Upaya Menjaga Keutuhan NKRI dengan Memperkuat TNI dan Polri", pada tanggal 31 Maret 2007 di Jakarta.
- A. M. Fatwa.** 2009. "Tugas dan Fungsi MPR serta Hubungan Antar Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No. 1, Agustus 2009.
- A. Muhammad Asrun.** 2004. *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta: Elsam.
- A. N. S.** 2007. "Komisi Yudisial: MA Belum Pernah Tangani Hakim Nakal", artikel dalam *Harian Kompas*, Edisi Senin, 23 April 2007.

- A. Ridwan Halim.** 1983. *Hukum Tata Negara dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- A. S. Muhammad Hikam.** 2002. "Kewarganegara dan Agenda Demokratisasi", Tulisan dalam **Malian. S dan Marzuki. S.** 2002. *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: UII Press.
- A. S. S Tambunan.** 1986. *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*. Bandung: Binacipta.
- A. S. S Tambunan.** 2001. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Jakarta: Puporis Publishers.
- A. Syafi'i Ma'arif.** 1996. *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante*. Jakarta: LP3ES.
- Abd. Rahman.** 2006. "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Perwakilan Indonesia", *Ringkasan Disertasi* Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, Tidak Dipublikasikan.
- Abdul Azis Thaba.** 1996. *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Abdul Ghoffar.** 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group.
- Abdullah Zaini.** 2003. "Peranan DPR dalam Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara", artikel dalam *Jurnal Forum Inovasi* Vol. 5, Desember 2003.
- Abrar Saleng.** 2004. *Hukum Pertambangan*, Cet. 1, Yogyakarta: UII Press.
- Abu Ahmadi.** 1975. *Sejarah Pendidikan*. Semarang: Toha Putra.
- Abubakar Busra dan Abu Daud Busroh.** 1984. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Abuddin Nata.** 2000. *Islamisasi Ilmu Pengetahuan dan Kontribusinya dalam Mengatasi Krisis Masyarakat Modern*, artikel dalam *Didaktika Islamika* Vol. 1. No. 3, Agustus 2000.
- Achmad Basuki Bakry.** 1998. "Hak-Hak Politik Warga Negara dan Urgensi Toetsingswet di Indonesia", artikel dalam *Perpektif Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1 Edisi Januari Tahun 1998.
- Adami Chazawi.** 2009. *Hukum Pidana Positif Penghinaan*. Surabaya: PMN.
- Adi Soesanto (et. al.).** 1987. *Pembangunan Perumahan (penyunting)*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat bekerja sama dengan Yayasan Karya Panca Bahakti.
- Adi Sumardiman. dkk.** 1982. *Wawasan Nusantara*. Jakarta: Kerjasama Yayasan Harapan Nusantara dan Surya Indah.
- Adnan Buyung Nasution.** 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Affan Gaffar.** 1991. "Partisipasi Politik di Indonesia", *Artikel dalam Majalah Prospektif*.
- Affan Ghafar.** 1993. "Demokrasi Politik", *Makalah*, Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945. Jakarta: Widya Graha LIPI.

- Affan Ghaffar.** 2000. "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di masa Mendatang", artikel dalam *Jurnal Ilmu Sosial Transformasi Wacana*, Edisi 5 Tahun II, Tahun 2000.
- Agus Widjojo.** 2000. "Wawasan Masa Depan tentang Sistem Pertahanan Keamanan Negara", Makalah Jakarta, 21 Nopember 2000.
- Ahmad Kuzari.** 1995. *Nikah sebagai Perikatan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Aidul Fitriciada Azhari.** "The Essential of the 1945 Constitution and the Agreement of the Amandment of the 1945 Constitution: A Comparison of the Constitutional Amandment", *Jurnal Hukum* Vol. 18, No. 3, Juli 2011.
- Ajah Chah.** 2006. *Hidup Sesuai Dhamma*. Jakarta: Dian Dharmah.
- Alfin Sulaiman.** 2011. *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*. Bandung: PT Alumni.
- Alfons Loemau, Ekawaty Kristianingsih, dan Aron Siahaan.** 2005. *Penegakan Hukum oleh Polri*. Jakarta: Restu Agung.
- Alwi Dahlan.** 1985. "Keserasian antara Kependudukan dan Lingkungan Hidup", *Makalah*, Kursus Dasar-Dasar AMDAL, PPKL LEMLIT UNAIR kerja sama SET MEN KLH, Surabaya.
- Amalia Diamantina.** 2014. "Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam Menjamin Hak Kewarganegaraan Perempuan", Artikel dalam *Majalah Mimbar Hukum*. Jilid 43 No. 1, Januari 2014.
- Amrah Muslimin.** 1982. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- Anak Agung Banyu Prawita.** 2005. *Pengantar Hubungan Internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Anat Scolnicov.** 2011. *The Right to Religious Freedom in International Law Between Group Rights and Individual Rights*. New York: Routledge.
- Andre Bayo Ala.** 1985. *Hakekat Politik: Siapa Melakukan Apa Untuk Memperoleh Apa*. Yogyakarta: Akademika.
- Andree Feilard.** *NU Vis a Vis Negara: Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*.
- Anggito Abimayu.** 2008. *Kebijakan Fiskal dalam Pembangunan Pro Rakyat*. Jakarta: Departemen Keuangan.
- Anthony Hold an Marc Loth.** 2004. *Reshaping Justice, Judicial Reform and Adjudication in the Netherlands*. BV Maastrich: Shaker Publishing.
- Anung Kusnowo.** 1993. "Kecenderungan Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi serta Antisipasi Dampaknya dalam Pendidikan", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dan Paket Ilmiah Fisika 1993 Himpunan Mahasiswa Fisika FMIPA IKIP Jakarta, 10-17 Mei 1993.
- Arbi Sanit.** 1985. *Reformasi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Arbi Sanit.** 1997. *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Arbijoto.** 2006. "Pengawasan Hakim dan Pengaturannya dalam Perpektif Independensi Hakim", Dalam Komisi Yudisial RI, 2006, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta: Komisi Yudisial RI.
- Ari Setio Nugroho.** 2011. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, Studi Kasus: Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kotawaringin Barat", *Skripsi* Fakultas

- Hukum Program Reguler Mandiri Universitas Andalas 2011, Tidak Dipublikasikan.
- Arif Firmansyah.** 2012. "Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam Membangun Per-ekonomian di Indonesia", Artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Hukum*, FH. UNISBA. Vol. XIII. No. 1, Maret 2012–Agustus 2012.
- Arifin P. Soeria Atmadja,** 1986, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia
- Arifin P. Soeria Atmadja.** 2005. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Arifin Sari Surunganlan Tambunan.** 1998. *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*. Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer.
- Arimbi HP dan Emmy Hafild.** 1999. "Membumikan Mandat Pasal 33 UUD 1945", Makalah. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan *Fiend of the Eart* (FoE). Indonesia.
- Arjuno Brojonegoro.** 1993. "Pendidikan Sains di Indonesia", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dan Paket Ilmiah Fisika 1993 Himpunan Mahasiswa Fisika FMIPA IKIP Jakarta, 10-17 Mei 1993.
- Artidjo Alkostar.** 2005. *Membangun Pengadilan Berarti Membangun Peradaban Bangsa*, dalam *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun XX. No. 238, Jakarta 2005.
- Atep Adya Barata.** 2005. "Memposisikan Aset dalam Aktivitas Organisasi Publik, Swasta dan Individu", Makalah Seminar Nasional, 20 September 2005, Timor Room Hotel Borobudur Jakarta.
- Atje Misbach Muhjiddin.** 1993. *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hak Lintas Kapal Asing*. Bandung: Alumni.
- Ato Masuda.** 1962. *UUD Tahun 1945 dan Perbandingannya dengan UUD Negara Jepang*. Jakarta: Penerbitan Universitas.
- Australian National Audit Office.** 1996. *Asset Management Handbook*. Australian National Audit Office: Commonwealth of Australia.
- Ayu Sutarto.** 2003. "Perempuan Tengger, Sosok Yang Setia Kepada Tradisi", Bende, Media Informasi Seni dan Budaya Taman Budaya Jawa Timur, Edisi 3–Juli 2003.
- Azhar Umar.** 2016. *Bahasa Indonesia: Kedudukan, Fungsi, dan Ragam Bahasa Indonesia*. Jakarta: Dijen GTK Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Azmy Achir.** 1976. *Masalah Pengurusan Keuangan Negara Suatu Pengantar Teknis, Buku I*. Bandung: CV Yulianti.
- Azyumardi Azra.** 1996. *Pergolakan Politik Islam*. Jakarta: Paramadina.
- B. Hestu Cipto Handoyo.** 1998. *Otonomi Daerah. Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Pokok-okok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Universitas Atmas Jaya.
- B. Kusumohamidjojo.** 2004. *Filsafat Hukum: Problemтика Ketertiban yang Adil*. Jakarta: Grasindo.
- B.P. Paulus.** 198. *Kewarganegaraan RI ditinjau dari UUD 1945*. Jakarta: PT Pradyana Paramitha.

- B.P.P. HAM Depkumham RI dan PKPKP HAM PPs UI**, 2004, *Kamus Umum Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Depkumham RI.
- B.R.A Mooryati Sudibyo**. 2009. "MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan". *Jurnal Majelis*, Vol. 1, No. 1. Agustus 2009.
- Badan Administrasi Kepegawaian Negara**. 1999. "Kebijakan Kepegawaian Negara dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999", Bahan Presentasi pada Rakernas Depdikbud, 17 Mei 1999 di Jakarta.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar**. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Bagir Manan**. 1990. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", disertasi Universitas Pajajaran Bandung 1990, Tidak Dipublikasikan.
- Bagir Manan**. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Bandung: Penerbit Uniska.
- Bagir Manan**. 1999. "Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi", *Makalah* disampaikan pada Diskusi Panel RUU Migas, FH Unpad Bandung.
- Bagir Manan**. 2000. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional.
- Bagir Manan**. 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH-UII Press.
- Baharuddin Lopa**. 1996. *Al-Qur'an dan Hak-Hak Azazi Manusia*. Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa.
- Bahtiar Effendy**. 2001. *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara dan Demokrasi*. Yogyakarta: Galang Press.
- Bambang Sunggono dan Aries Harianto**. 1994. *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju.
- Bambang Sutiyo**. 2002. "Konsepsi Hak Asasi Manusia dan Implementasinya di dalam UNISIA" artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* FH UII Yogyakarta, No. 44/XXV/I/2002.
- Barda Nawawi Arief**. 2008. *Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: PrenadaMedia Group.
- Barda Nawawi Arief**. 2010. *Delik Agama dan Penghinaan Tuhan (Blasphemy) di Indonesia dan Perbandingan Berbagai Negara*. Semarang: BP UNDIP.
- Beni Hidayat**. 2006. "Relevansi Fungsi State Auxiliary Agencies dalam Penegakkan Hukum di Indonesia: Studi Kasus pada Komisi Ombudsman Nasional". *Media Hukum*, Vol. 13, No. 1 Tahun 2006.
- Bhenyamin Hoesien**. 2001. "Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah", makalah disampaikan Pada Semiloka "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah" (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999) Malang, 18-20 Februari 2001.
- Bivitri Susanti . dkk.** T.Th. *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan

Kebijakan Indonesia.

- Boer Mauna.** 2003. *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsinya dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Alumi.
- Brian A Garner.** 2009. *Black Law Dictionary*. London: West Group.
- Budi Santoso.** 1991. "Peranan Fisika dalam Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi di Indonesia. *Pidato Pengukuhan Ahli Peneliti Utama*. Pusat Pengkajian tenaga Nuklir Badan Tenaga Atom Nasional. Desember 1991.
- C.F. Strong.** 1972. *Modern Political Constitution*. London: Sidgwick and Jackson.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil.** 2006. *Hukum Keuangan dan Pembendahaaraan Negara*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil.** 2011. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- C.S.T. Kansil.** 1996. *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Chairil Anwar.** 1989. *Horizon Baru Hukum Laut Internasional Konvensi Hukum Laut*. Jakarta: Djambatan.
- Connie Rahakundini Bakrie.** 2007. *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- D. Sidik Suraputra.** 2006. *Hukum Internasional dan Berbagai Permasalahannya, Kumpulan Karangan*. Jakarta: Diadit Media.
- Dahlan Thaib.** 1998. "Reformasi Hukum Tata Negara": Mencari Model Alternatif Perubahan Konstitusi", artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* UII Yogyakarta, No. 10, Vol. 5, Tahun 1998.
- Dahlan Thaib, dkk.** 1999. *Teori Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Daman Rozikin.** 1995. *Hukum Tata Negara*. Jakarta RajaGrafindo Persada.
- Darji Darmodiharjo, dkk.** 1991. *Santiaji Pancasila Suatu Tinjauan Filosofis, Historis, dan Yuridis Konstitusional*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Dasril Radjab.** 1992. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dedi Supriyady, T.Th.** "Pengembangan Iptek Berwawasan Lingkungan", Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Buku I: Materi Pokok Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Depdikbud.
- Deliar Noer.** 1990. *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*. Jakarta: LP3ES.
- Denny Indrayana.** 2004. "Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi", Artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No. 1, Juli 2004.
- Denny Indrayana.** 2008a. "Komisi Negara Independen, Evaluasi Kekinian dan tantangan Masa Depan", Artikel dalam *Majalah Hukum Nasional*, No. 2 Tahun 2008.
- Denny Indrayana.** 2008b. *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan.
- Deno Kamelus.** 1998. "Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi Indonesia," Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya, Tidak Dipublikasikan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.** 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Edisi Kedua). Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka.

- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.** 1997. *Tata Bahasa Baku Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Ed.).** T.Th. *Materi Pokok Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup*. Sesy Supriyadi. Jakarta: Depdikbud.
- Departemen Pendidikan Nasional.** 2001. *Kurikulum Berbasis Kompetensi*. Jakarta: Pusat Kurikulum Depdiknas.
- Departemen Pendidikan Nasional.** 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.
- Departemen Pendidikan Nasional.** 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Departemen Pertahanan Republik Indonesia II.** 2008. *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*. Jakarta: Departemen Pertahanan RI.
- Dewi Fortuna Anwar.** et.al. 2005. *Violent Internal Conflicts in Asia Pacific, Histories, Political Economies and Policies*. Jakarya: Yayasan Obor Indonesia.
- Dhanang Alim Maksum.** 2015. "Tugas dan Fungsi Wakil Presiden di Indonesia", artikel dalam *Lex Crimen*, Vol. IV, No. 1, Januari-Maret 2015.
- Dhurorudin Mashad.** 1999. *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Cidesindo.
- Didik Widitrisnmiarto.** 2007. "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang Setara dan Seimbang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Yustika*, Vol. 10, No. 1 tahun 2007.
- Direktorat Jenderal Imigrasi.** 2007. *Keimigrasian di Wilayah Perbatasan*. Jakarta: Direktorat Lintas Batas & Kerjasama Luar Negeri Ditjen Imigrasi.
- Djoko Suryo.** 2007. "Keistimewaan Sosial-Budaya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: Lampau, Kini dan Mendatang", Makalah, FGD Wacana Keistimewaan Yogyakarta dalam Kaca Mata Desentralisasi dan Good Governance, Yogyakarta, 6 Februari 2007.
- Doli D. Siregar.** 2014. *Manajemen Aset*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Donny Danardono.** 2007. "Theori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum, Merayakan Difference dan Anti-Esensialisme", dalam **Sulistyowati Irianto** (Ed.), 2007, *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- E. E. Mangin.** 2011. "Redefinisi Lembaga Pemerintah Non-Kementerian", makalah disampaikan pada Seminar Nasional Redefinisi Lembaga Pemerintah Non-Kementerian dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, yang diselenggarakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB) di Hotel Sultan Jakarta, Selasa Maret 2011.
- E. Z. Arifin. & S. A Tasai.** 1995. *Cermat Berbahasa Indonesia*. Jakarta: Akapres.
- Eep Saefullah Fatah.** 1997. "Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru" tulisan dalam **Eep Saefullah Fatah**, 1997, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Emil Salim.** 1989. "Pengembangan Keserasian Kependudukan dan Lingkungan Hidup", Makalah Kursus Dasar-Dasar AMDAL PPKL-LEMLIT UNAIR dengan kerja sama Kantor enteri KLH, Surabaya 1989.

- Emil Salim.** 1990. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: LPSES.
- Etty R. Agoes.** 2004. "Praktek Negara-Negara atas Konsepsi Negara Kepulauan". Artikel dalam *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 1, No. 3, April 2004, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional FU Universitas Indonesia
- Fachry Ali.** 1998. "Menemukan Identitas Pribumi Negara". Artikel dalam *Tashwirul Afkar* Edisi No. 2 Tahun 1998.
- Fakultas Hukum Universitas Andalas.** 2010. *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi dari Berpikir Hukum Tekstual Ke Hukum Progresif*. Hasil Penelitian Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Federal Highway Administration.** 1996. *Asset Management: Advancing the State of the Art Into the 21st Century Through Public: Private Dialogue*. Washington, DC USA: Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials 1996.
- Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials.** 1999. *Asset Management: Advancing the State of the Art Into the 21st Century Through Public-Private Dialogue*, New York: Federal Highway Administration and the American Association of State Highway and Transportation Officials 1999.
- Ferry Kurnia Rizkiyansyah.** 2007. *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*. Bandung: IDEA Publisng.
- Firmansyah.** 2016. "Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Agama Buddha", artikel dalam *Jurnal Intelektualita*, Vol. 5, No. 1, Juni 2016.
- Flemming Crithiansen and Shirin M. Ray.** T.Th. *Chines Politic and Society and Introduction*. London: Prentince.
- Frans Winarta.** 2010. "SBKRI, Sejarah dan Masalahnya dalam Praktek", artikel dalam *Jurnal Law Review: Fakultas Hukum UPH*, Vol. XIV No. 1, Juli 2010.
- Fransisco Budi Hardiman.** 1993. *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat Politik & Postmodernisrne menurut Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius.
- Gatot Supramono.** 2012. *Hukum Orang Asing di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Gde Febri Purnama Putra.** 2009. *Meretas Perdamaian dalam Konflik Pilkada langsung*. Yogyakarta: Gava Media.
- George Spindler.** 1981. "General introduction", dalam **George Spindler** (Ed.), *Doing ethnography of schooling: Educational anthropology in action (1-13)*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- George Spindler.** 1982. "Concluding Remarks", dalam **George Spindler** (Ed.), *Doing ethrography of schoolitrg. Educational anthropology in action*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Ginandjar Kartasaminta,** 2007, "Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia", Artikel dalam *Jurnal Negarawan Kementerian Sekretariat Negara RI*, No. 5, Tahun 2007.
- H. A. S Natabaya.** 2008. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI.

- H. K. Martono dan Agus Pramono.** 2013. *Hukum Udara Perdata Internasional dan Nasional*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- H. R. Sjahnan.** 1992. *Pelaksanaan Tata Pemerintahan dan Otonomi Menurut UUD 1945 di Indonesia*. Medan: Monora.
- Hadi Santoso.** 2007. "Memahami Keprotokolanan Nasional dan Keprotokolanan Badan Usaha Badan Usaha". Makalah dalam seminar di Batam, Februari 2007.
- Hadiyanto.** 2017. "Politik Hukum tentang BUMN Persero Dikaitkan dengan Kepastian Hukum Dalam Pengelolaan BUMN Persero Berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung 2017.
- Haidar Adam.** 2008. "Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang", Artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I, Nomor 1, November 2008, h. 116-139.
- Hajriyanto Y. Thohari.** 2012. "Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU NO. 12 Tahun 2011", *Makalah* Dipresentasikan pada Acara Pers Gathering Wartawan Parlemen, tanggal 11-13 November 2012 di Pangkal Pinang, Provinsi Babel.
- Hanif Nurcholis.** 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Grasindo.
- Hariis Y. P. Sibuea.** 2016. "Perspektif Yuridis Penanganan Organisasi Masyarakat gafatar", Artikel dalam *Info Singkat Hukum* Vol. VIII, No. 02/II/P3DI/Januari/2016.
- Harjono.** 2008. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, SH., MCL.* Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK.
- Harry Harsono Amir.** T.Th. "Masalah Lingkungan Hidup secara Global dan Nasional", dalam **Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Buku II: Pendidikan Kependudukan dan Lingkungan Hidup**. Jakarta: Depdikbud.
- Harsono.** 1992. *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Liberty.
- Hartono Hadisoepipto.** 1999. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Liberty
- Harun al Rasid.** 1982. *Himpunan Perkuliahan Djokosutono pada tahun 1959*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Harun al Rasid.** 2004. "Hak Menguji dalam Teori dan Praktek." Artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 Nomor 1, Juli 2004.
- Harun al Rasid.** 2005. "Pengertian Keuangan Negara dalam Hubungannya dengan Tugas Badan Pemeriksa Keuangan", dalam **Arifin P. Soeria Atmadja**, 2005, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktek, dan Kritik*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI.
- Harun Handiwiyono.** 2005. *Agama Hindu dan Buddha*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Harun Nasution.** 1975. *Pembaharuan Dalam Islam, Sejarah Pemikiran dan Gerakan*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Harun Nasution.** 1986. *Teologi Islam, Aliran-Aliran, Sejarah Analisa Perbandingan*. Jakarta: UI Press.

- Hasan Langgulang.** 1987. *Asas-Asas Pendidikan Islam*. Jakarta: Rajawali.
- Henry Pandapokan Panggabean.** 2008. *Peranan Mahkamah Agung Melalui Putusan-Putusan Hukum Perikatan*. Bandung: Penerbit PT Alumnus.
- Hermien Hadiati Koeswadi.** 1988. "Hukum, Dinamika Kependudukan dan Lingkungan Hidup", *Makalah*, Kursus Dasar-Dasar AMDAL, PPKL LEMLIT UNAIR kerja sama SET MEN KLH, Surabaya.
- Heru Susetyo.** 2008. "Menuju Paradigma Keamanan Komprehensif Berperspektif Keamanan Manusia dalam Kebijakan Keamanan Nasional Indonesia", artikel dalam *Lex Jurnalica* Vol. 6, No. 1, Desember 2008.
- Heru Susetyo.** 2010. "Reformasi Konstitusi dari Aspek Lembaga Negara", artikel dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 7, No. 1, Maret 2010.
- Hilman Hadi Kusuma.** 1999. *Hukum Waris Adat*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Hon Ha Kyung-chull.** 2003. "The Constitutional Court System of Korea, The Short History of 15 year-old Challenge", In First Regional Seminar of Asian Constitutional Court Judges: Present Status and Future Development of Constitutional Jurisdiction in Asia, Hotel Intercontinental Midplaza, Jakarta September 8, 2003, Mahkamah Konstitusi RI and Konrad Adenauer Stiftung. Jakarta.
- Huntington dan Nelson.** 1994. *Partisipasi dalam Negara Berkembang*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- I Dewa Gede Atmadja.** 2008. "Awig-Awig Desa Adat Bali: Suatu Analisis Hukum Tata Negara", dalam **Tim Editor**, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Ailangga University Press.
- I Ketut Sukajaya.** 2001. "Pembelajaran Fisika di Sekolah Menengah Menyongsong Millenium III", *Makalah* disampaikan pada Seminar Akademik Program Studi Fisika PMIPA Universitas Palangkaraya, 27 Maret 2001.
- I Nengah Suriata.** 2011. "Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi", *Tesis* Program Pasca Sarjana Universitas Udayana Denpasar 2011.
- I Wangsa Wijaya, Mutia F. dan Swasono** (Peny.), T.Th. *Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II*. Jakarta: PT Toko Gunung Agung Tbk.
- I Wayan Parthuana.** 1990. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Mandar Maju.
- Imam M. Abdul Aziz** [Ed.]. 1993. *Agama, Demokrasi dan Keadilan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Iman Santoso.** 2004. *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*. Jakarta: UI Press.
- Indien Winarwati.** 2006. *Konsep Negara Kepulauan Perspektif Hukum Laut dan Penetapan Garis Batas Negara*. Malang: Setara Press.
- Indria Samego.** 1998. *Bila ABRI Menghendaki*. Bandung: T.Tp.
- Inu Kencana Syafie.** 1989. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Irman Gusman.** 2014. "Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembangunan Daerah", artikel dalam *Jurnal Negarawan* Kementerian Sekretariat Negara RI, No. 33, Tahun 2014.
- Ismail Raji Al-Faruqi.** 1988. *Tauhid*. Bandung: Pustaka.

- Ismail Suny.** 1982. *Mencari Keadilan: Sebuah Otobiografi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ismail Suny.** 1986. *Pergesran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Ismail Suny.** 2004. "Kedudukan MPR, DPR dan DPD Pasca-Amendemen UUD 1945", *Kertas Kerja*, Seminar tentang Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945 diselenggarakan oleh Badan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan FH Unair dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM RI Provinsi Jawa Timur di Surabaya, tanggal 9-10 Juni 2004.
- Isrofil Amar dan Trianto.** 2009a. *Mendesains Pendekatan Kontekstual pada Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*. Jakarta PrenadaMedia Group.
- Isrofil Amar dan Trianto.** 2009b. *Pendidikan Agama Islam dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: PrenadaMedia Group.
- Istibsyaroh.** 2006. "Hak Perempuan dalam Politik Menurut Islam" *makalah* yang dibacakan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Tafsir pada Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Tahun 2006.
- J. C. T Simorangkir.** 1998. *Penetapan UUD dilihat dari Segi Hukum Tata negara Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- J. Djohansyah.** 2008. *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Kesaint Blanc.
- J. E. Jonkers.** 1987. *Hukum Pidana Hindia Belanda*. Jakarta: PT Bina Aksara.
- J. G. Starke.** 2007. *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- J. H. Rapar.** 2002. *Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- J. J. Von Schmid.** 1965. *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara Hukum: Dari Plato sampai Kant*, terjemahan oleh R. Wiratno, Djamaluddin Dt. Singamangkuto, dan Djamadi. Jakarta: PT Pembangunan.
- J. J. von. Schmid.** 1988. *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: Pembangunan.
- J. Siboro.** 1989. *Sejarah Australia*. Bandung: Penerbit Tarsito.
- Jamin Ginting.** 2008. *Hukum Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Jimly Asshiddiqie.** 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.
- Jimly Asshiddiqie.** 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press.
- Jimly Asshiddiqie.** 2002a. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara.
- Jimly Asshiddiqie.** 2002b. "Mahkamah Konstitusi di Berbagai Negara", *paper* pada Seminar Nasional tentang Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan oleh Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 11 Mei 2002.
- Jimly Asshiddiqie.** 2003. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", *Makalah* Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen

- Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Jimly Asshiddiqie.** 2004. "Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden", artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Vol. 27 No. 51.
- Jimly Asshiddiqie.** 2005a. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- Jimly Asshiddiqie.** 2005b. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie.** 2005c. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie.** 2006a. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konpress.
- Jimly Asshiddiqie.** 2006b. *Konstitusi dan dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Jimly Asshiddiqie.** 2006c. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie.** 2006d. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Kompas.
- Jimly Asshiddiqie.** 2006e. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Jimly Asshiddiqie.** 2006f. "Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Menurut UUD 1945 serta Mahkamah Konstitusi", *Makalah* disampaikan pada Kuliah Umum di Universitas Airlangga Surabaya, 13 Oktober 2006.
- Jimly Asshiddiqie.** 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Jimly Asshiddiqie.** 2009. "Redenominasi Konstitusional Mata Uang Rupiah", *makalah* Diskusi Internal Pimpinan Bank Indonesia, di Jakarta, Rabu, 21 Oktober 2009.
- Jimly Asshiddiqie.** 2010a. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Jimly Asshiddiqie.** 2010b. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie.** 2010c. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Jimly Asshiddiqie.** dan **Ahmad Syahrizal.** 2009. *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*. Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie.** dan **Nustofa Fakhri.** T.Th. *Mahkamah Konstitusi Kompilasi Ketentuan Konstitusi, Undang-Undang dan Peratriran di 78 Negara*. Jakarta: Pusat Stuid HTN dan Assosiasi Pengajar HTN dan HAN di Indonesia.
- Joeniarto.** 1990. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Joeniarto.** 1990. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Joeniarto.** 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Melton Putra.
- Joeniarto.** 1993. *Selayang Pandang tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Johanis Leatemia.** 2011. "Pengaturan Hukum Daerah Kepulauan", artikel dalam *Mimbar Hukum* Vol. 23, No. 3, Oktober 2011.

- John Ferejohn.** 1999. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence," 72 *Southern California Law Review* 353 1999 dalam The Asia Foundation, Oktober 2003, *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*, Asian Development Bank Judicial Independence Project, RETA No. 5987, submitted by The Asia Foundation.
- Jurgen Habermas.** 1990. *Pengetahuan dan Teknologi Sebagai Ideologi*. Jakarta: LP3ES.
- K. C. Wheare.** *Modern Constitution*. Terj. **Muhammad Hardani.** 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Surabaya: Pustaka Eureka.
- Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup.** 1984. "Masalah Penduduk dan Kebijakan dalam REPELITA IV", *Makalah*, tanpa keterangan.
- Karyono Ibnu Ahmad.** 1999. "Peran Strategis Konseling dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan Memasuki Abad XXI", *Makalah* disajikan pada Seminar Ilmiah Sehari dalam Rangka Dies Natalis XII dan Wisuda Sarjana Angkatan II STKIP Muhammadiyah Sampit pada tanggal 1 Mei 1999 di Sampit.
- Kaslan A. Thohir.** 1985. *Butir-Butir Tata Lingkungan sebagai Masukan untuk Arsitektur Landsekap dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Ki Hajar Dewantara.** 1957. "Masalah Kebudayaan", *Pidato Sambutan* dalam rangka penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan (HC). Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa.
- Kiki Syahnakri.** 2008. *Aku Hanya Tentara*. Jakarta: Kompas.
- Koentjaraningrat.** 1985. "Persepsi tentang Kebudayaan Nasional" dalam **Alfian** (Ed.), *Persepsi Masyarakat tentang Kebudayaan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Koentjaraningrat.** 2000. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Koerniamanto Soetoprawiro.** 1996. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Koesnardi Hardjosoemantri.** 1990. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Koesparmono Irsan.** 1998. "Polisi", *Makalah Seminar Nasional: Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi*, Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Indonesia. Depok.
- Kunarto.** 1997. *Perilaku Organisasi Polri*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Kuntana Magnar. Inna Junaenah. dan Giri Ahmad Taufik.** 2010. "Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)," artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.
- Kuntana Magnar.** T.Th. "Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia", artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*.
- Kuntjoro Purbopranoto.** 1975. *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.

- La Ode Husen.** 2005. *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: CV Utomo.
- Lamintang.** 1997. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti.
- Lawrence S. Clark. and Peter D. Kinder.** 1991. *Law and Business*. New York: Mc Graw-Hill Inc.
- Lemhanas.** 1981. "Pokok-Pokok Pengertian dan Sejarah Perkembangan Wawasan Nusantara", dalam **Lemhanas**, 1981, *Bunga Rampai Wawasan Nusantara 2*, Jakarta: Lemhanas.
- Lodewijk Gultom.** 2007. *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia*. Jakarta: CV Utomo.
- Louis Henkin.** 1998. "Religion, Religions, and Human Rights", article in *The Journal of Religious Ethics*, No. 26 Vol. 2 Fall 1998.
- Louis Leah.** 1986. *Manusia, Sebuah Misteri: Sisntesa Filosofis tentang Makhluk Paradoksal*. Jakarta: Gramedia.
- Lufsiana.** 2006. "Wewenang Daerah Mengelola Sumber Daya Perikanan", *Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya 2006*, Tidak Dipublikasikan.
- Lukman Hakim Syaifuddin.** 2010. *Independensi Penyelenggara Pemilu*. Bandung: Sinar Grafika.
- Lukman Surya Saputra.** 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan: Menumbuhkan Nasionalisme dan Patriotisme*. Bandung: PT Setia Purna Inves.
- Lusi Mas Andriani.** 2006. "Perspektif Hukum Islam Terhadap Perkawinan Wologoro Masyarakat Suku Tengger di Desa Ngadiwono Kecamatan Tosari Kabupaten Pasuruan." *Skripsi*. Surabaya: IAIN Sunan Ampel. Tidak Dipublikasikan.
- Lusia Indrastuti.** 2010. "Kedudukan ,Tugas dan Pertanggung Jawaban Wakil Presiden Menurut UUD 1945", artikel dalam *Wacana Hukum*, Vol. 9, No. 2, tahun 2010.
- M. A. Rachman.** 2004. "Kemandirian Kejaksaan RI dalam Melaksanakan Fungsi Penegakkan Hukum", *Makalah* yang Disampaikan pada Ceramah Jaksa Agung RI pada Acara Seminar Sehari dalam Rangka Peringatan 50 Tahun Pendidikan Hukum Universitas Airlangga, Sabtu 9 Oktober 2004.
- M. Adlin Sila.** 1998. *Goresan Pena*. Penamas: Nomor 32 Tahun XI 1998.
- M. Atho Mudzhar.** 2010. "Pengaturan Kebebasan Beragama dan Penodaan Agama di Indonesia dan Berbagai Negara", *makalah* disampaikan pada Kajian tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140 tanggal 19 April 2010 tentang Uji Materil UU No.1/PNPS/1965, diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, dilaksanakan di Hotel Anna Muara, Padang, pada 28 Juni 2010.
- M. Dawam Rahardjo.** "Hak Asasi Manusia: Tantangan Abad ke-21", *makalah* tidak diterbitkan.
- M. Hidayat Nur Wahid.** "Tugas, Wewenang, dan Peran MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945" *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No.1. Agustus 2009.
- M. Imam Aziz et.al.** 1993. *Agama, Demokrasi dan Keadilan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- M. Indra.** 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara*. Bandung: Refika Aditama.
- M. Laica Marzuki.** 2005. "Mahkamah Agung selaku Pemeriksa dan Pemutus terhadap Keberatan Hasil Pilkada/Pilwakada", artikel dalam *Aktualita*, Volume 1, Nomor 2, Agustus-Oktober 2005.
- M. Laica Marzuki.** 2006. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI.
- M. Munandar Soelaeman.** 1990. *Ilmu Budaya Dasar Suatu Pengantar*. Bandung: Eresco.
- M. Ngali Purwanto.** 2007. *Ilmu Pendidikan, Teoritis dan Praktis*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- M. Riefqi Muna.** 2005. *Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional*. Jakarta: The Ridep Institute.
- M. Rusli Karim.** 1991. *Pemilu Demokratis Kompetitif*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- M. Sofyan Pulungan.** 2003. "Dinamika Konflik di Papua Pasca Orde Baru", artikel dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, No. 4 Tahun XXXIII Oktober-Desember 2003.
- M. Solly Lubis.** 2008. *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Madju.
- M. T. Oosterhagen** dalam **Carla M. Zoethout.** *et. al.* 1993. *Control in Constitutional Law*, Center of Constitutional Law Erasmus University Rotterdam, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht/Boston/London.
- M. Tahir Azhary.** 1992. *Negara Hukum Indonesia: Suatu Study tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.
- M. Tholhah Hasan.** 2005. *Islam dalam Perspektif Sosio-kultural*. Jakarta: Lantabora Press.
- M. Yahya Harahap.** 2002. "Beberapa Tinjauan Reformasi Kekuasaan Kehakiman", *Makalah* pada Seminar yang diselenggarakan oleh Pengurus IKAHI DKI Jakarta dan Bandung, Jakarta 5 Agustus 2002.
- M. Yahya Harahap.** 2009. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Yuanda Zara dkk.** 2007. *Aliran-Aliran Sesat di Indonesia*. Yogyakarta: Banyu Media.
- Made Suryana dan I Wayan Suarma.** 2011. "Reformasi dan Penguatan Mahkamah Agung Republik Indonesia", artikel dalam *Jurnal Ganec Swara*, Vol. 5, No. 1, September 2011.
- Mahkamah Agung RI.** 2001. Hasil Rapat Kerja Nasional Terbatas MA RI dengan Para Ketua Pengadilan Tinggi Banding di semua Lingkungan Peradilan seluruh Indonesia tahun 2001, Yogyakarta, 23-27 September 2001.
- Mahkamah Agung RI.** 2003. *Cetak Biru Mahkamah Agung RI*, Jakarta Mahkamah Agung RI.
- Mahkamah Konstitusi RI.** 2004. *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan terpercaya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Konstitusi RI.** 2009. *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan*

- Substantif: Refleksi Kinerja MK 2009 Proyeksi 2010*. Jakarta: Setjen MKRI.
- Mahkamah Konstitusi RI**. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Jakarta Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Majelis Eksaminasi**. 2006. "Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945", *Makalah*, Yogyakarta, 26-27 September 2006.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI**. 2012. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Manfred Nowak and Tanja Vospemik**. 2010. "Pembatasan-Pembatasan yang Diperbolehkan terhadap Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan," dalam **Manfred Nowak and Tanja Vospemik**, 2010, *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Seberapa Jauh?*. Yogyakarta: Kanisius.
- Manunggal K. Wardaya**. 2011. "Hak Hidup Sebagai Hak Asasi Manusia Yang Tidak Dapat Dikurangi Dalam Keadaan Apapun Dalam Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Internasional", *Makalah* disampaikan dalam Obrolan Konsitusi Kerasama Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum UNSOED dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di Studio Radio Republik Indonesia Purwokerto, 30 September 2011.
- Manunggal K. Wardaya**. 2013. "Hak Hidup dan Pidana Mati", artikel yang dimuat di kolom *WACANA Suara Merdeka*, 19 September 2013.
- Manzoor. Parvez**. 1991. *Lingkungan dan Nilai-Nilai dalam Perspektif Islam*. *Ulur-nul Qur'an*: Vol. II. No. 9.
- Marcus Lukman**. 1998. "Hak Asasi Manusia dan Birokrasi Tantangan Menuju Negara Hukum Kesejahteraan", artikel dalam *Perpsektif Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1 Edisi Januari Tahun 1998.
- Mardjono Reksodiputro**. 2006. "Komisi Yudisial: Wewenang dalam Rangka Menegakkan Kehormatan dan Keluhuran Martabat Serta Menjaga Perilaku Hakim di Indonesia" dalam Komisi Yudisial RI, 2006, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial RI.
- Maria Farida Indrati Soeprapto**. 1998. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Disarikan dari Perkuliahan A. Hamid Atamimi). Yogyakarta: Kanisius.
- Maria Farida Indrati**. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Martin Edelman**. 1994. *Democratic Theories and The Constitution*, T.Tp.: Suny Press.
- Martono dan Ahmad Sudiro**. 2012. *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Maruarar Siahaan**. 2012. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Marwan Effendy.** 2005. *Kejaksaaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Jakarta: Gramedia.
- Masdar F. Mas'udi.** 2003. 'Hak Asasi Manusia dalam Islam' dalam **Sobirin Malian dan Suparman Marzuki.** 2003. *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasai Manusia*. Yogyakarta: UII Press.
- Maswardi Rauf.** 2003. "Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945", *Makalah Pembanding* Tulisan makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH berjudul Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945 yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI di Denpasar Bali, pada tanggal 14-18 Juli 2003.
- May Rudi.** 2006. *Hukum Internasional*. Bandung: PT Refika Aditama.
- McConell. Garvey. and Berg.** 2006. *Religion and the Constitution*, 2nd Edition. New York: Aspen Publisher.
- Meri Yarni.** 2007. "Hubungan DPD dengan Lembaga Negara lain dalam Memaknai *Checks and Balances*", *Majalah Hukum Forum Akademika*, Vol. 16, No. 2 Tahun 2007.
- Micheline R. Ishay** (Ed.). 1997. *Human Rights Reader: Major Political Essays, Speeches and Documen From The Bible To The Present*. New York: Routledge.
- Miftah Thoha,** 2012, *Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media
- Miriam Budiardjo.** 1998. *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Miriam Budiardjo.** 2002. "Mahkamah Konstitusi", *artikel* dalam Berita Hukum, Minggu II Mei 2002.
- Miriam Budiardjo.** 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Mochtar Kusumaatmaja.** 1962. *Masalah Lebar Laut Teritorial pada Konvensi Hukum Laut Djanewa*. Bandung: PT Penerbit Universitas Bandung.
- Mochtar Masoed dan Colin Mac. Andrew.** T.Th. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajah Mada Universitiy Press.
- Moh. Kusnardi.** dan **Bintan R. Saragih.** 1994. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia.
- Moh. Kusnardi.** dan **Bintan R. Saragih.** 1995. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Moh. Kusnardi.** dan **Harmaily Ibrahim.** 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PSHTN FH UI dan Sinar Bakti.
- Moh. Zaid.** 1999. "Antisipasi Agama Terhadap Trend Globalisasi, Pembangunan Regional dan Lokal", *artikel* dalam *Jurnal Penelitian Agama dan Kemasyarakatan Balai Penelitian Agama dan Kemasyarakatan Penamas.*, No. 34 Tahun XII 1999.
- Mohammad Hatta.** 1977. *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*. Jakarta: Mutiara.
- Mohammad Hatta.** 1979. *Bung Hatta Menjawab*, Wawancara Dr. Mohammad Hatta dengan Dr. Z. Yasni. Jakarta: Gunung Agung.

- Mohammad Hatta.** 1982. *Memoir*. Jakarta: Tintamas.
- Mohammad Mahfud M.D.** 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mohammad Mahfud M.D.** 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mohammad Mahfud M.D.** 2010. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mohammad Mahfud M.D.** 2012. "Cita Hukum Pancasila dan Konsepsi Negara Hukum Indonesia", *Makalah Disampaikan pada Konferensi dan Dialog Nasional Negara Hukum Indonesia, Kemana akan Melangkah*, Jakarta, 9 Oktober 2012.
- Mohammad Mahfud M.D. T.Th.** "Undang-Undang Politik, Keormasan dan Instrumentasi Hak Asasi manusia", artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* FH UII Yogyakarta, No. 10.
- Morris Ginsberg.** 2003. *Keadilan dalam Masyarakat*, Yogyakarta: Pondok Edukasi.
- Muchsan.** 2000. "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Perspektif Yuridis" dalam *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Ed. 5 Tahun II 2000.
- Muchsin.** 2004. *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka & Kebijakan Asasi*. Depok: Penerbit STIH "IBLAM".
- Muhaimin.** 2011. "Urgensi Pendidikan Islam Multikultural untuk Menciptakan Toleransi dan Perdamaian di Indonesia" dalam Ali Maksum, 2011, *Pluralisme dan Multikulturalisme, Paradigma Baru Pendidikan Agama Islam di Indonesia*. Malang: Aditya Media Publishing.
- Muhammad Asfar.** 2005. *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*. Surabaya: Pustaka Eurika.
- Muhammad Djafar Saidi.** 2008. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Perss.
- Muhammad Iqbal.** 2001. *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Muhammad Nur.** 1999. *The Developing of Science Instructional Model Using Process Approach to Increase Student Reasoning and Thinking Ability*. Surabaya: Pendidikan Tinggi.
- Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto.** 1992. *Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 Sangat Besar*. Jakarta: Haji Masagung.
- Muhammad Taqi Misbah.** 1991. *Pentingnya Masalah Pandangan Dunia. Al-Hikmah*: Nomor 3.
- Muhammad Yamin,** 1960, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Djakarta: Jajasan Prapantja
- Muhammad Yamin.** 1982. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Muhammad.** 2001. "Dimensi Transendental dalam Dialektika Perubahan Sosial Budaya", artikel dalam *Jurnal Himmah*, Vol. 2 No. 03 Januari-April 2001.
- Munawir Syadzali.** 1993. *Islam dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press.
- Mustofa Abdullah.** 2006. "Kewenangan dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Rangka Penegakkan Hukum di Indonesia". *Makalah Disampaikan dalam Seminar dan Lo-*

- kakarya Keberadaan Komisi Yudisial dalam Penegakkan Hukum yang diselenggarakan oleh PW LPBH NU Jawa Timur pada Tanggal 22 Juli 2006.
- N. H. Danylo. and A. Lemer.** "APWA Task Force on Asset Management reveals reliminary findings to members", *APWA Reporter*, December 1998/January 1999.
- Nabiela Rizki Alifa, dkk.** 2012. "Garuda Pancasila Sebagai Lambang Negara Indonesia", *Makalah* kolokium jatidiri bangsa, Direktorat Pendidikan Tingkat Persiapan Bersama Insititut Pertanian Bogor 2012.
- Nasrul Koharuddin.** 2008. *Ahmad Mushaddeq dan Ajaran Al-Qiyadah Al-Islamiyah*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Natabaya.** 2008. *Konstitusionalisme dalam Negara Demokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Nella Sumika Putri.** 2011. "Pelaksanaan Kebebasan Beragama di Indonesia (External Freedom) dihubungkan dengan Ijin Pembangunan Rumah Ibadah", artikel dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 2, Mei 2011.
- Ni'matul Huda.** 2004. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Ni'matul Huda.** 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Ni'matul Huda.** 2011. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Nia K. Winayanti.** 2015. "Pengertian Keuangan Negara", *Hand-out* FH Universitas Pasundan Bandung 2015.
- Ninuk Triyanti.** 1998. "Globalisasi dan Transformasi Trends Internasional tentang Hak Asasi Manusia ke Dalam Sistem Hukum Nasional", artikel dalam *Perpektif Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1 Edisi Januari Tahun 1998.
- Notohamidjojo. O.** 1970. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen.
- Nurhasan.** 2008. "Sistem Politik Peradilan Indonesia, Hakim dan Komisi Yudisial dalam Mewujudkan Penegakkan Hukum yang Efektif dan Efisien, artikel dalam *Jurnal Ilmu HUKum Litigasi* Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Vol. 9, No. 3, Tahun 2008.
- Oemar Seno Adji.** 1985. *Peradilan Bebas, Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Olga Kaganova dan James Mc Kellar** (Eds.). 2006. *Managing Government Property Assets: International Experiences*. T.Tp.: The Urban Institute Press.
- Otto Ekstein.** 1981. *Keuangan Negara*. Jakarta: Bina Aksana.
- P. J. Suwarno.** 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*. Yogyakarta: Kanisius.
- P. J. Suwarno.** 2007. "Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Makalah* dipresentasikan pada diskusi mengenai Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan Universitas Atmadjaya Yogyakarta, 2 Juni 2007.
- Parulian Donald.** 1997. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Parwoto Wignjosumarto.** "Peran Hakim Agung dalam Penemuan Hukum (*Rechts-*

- vinding*) dan Penciptaan Hukum (*Rechtsschepping*) pada Era Reformasi dan Transformasi”, artikel dalam *Varia Peradilan*, Nomor 251, Oktober 2006, hlm. 67-83.
- Patriata Westra** (Eds.). 1989. *Ensiklopesi Administrasi*. Jakarta: CV Haji Masagung.
- Paulus Effendi Lotulung**. 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Paulus Effendi Lotulung**. 2003. “Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum”, *Makalah* disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, dengan tema “Penegakan hukum dalam era pembangunan berkelanjutan”, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 -18 juli 2003.
- Peter P. Sgroin**. 1987. *The Living Constitution: Landmark Supreme Court Decision*, T.Tp.: Printice Hall.
- Phillip Cooper & Howars Ball**. 1996. *The United States Supreme Court*. New Jersey: Printice Hall.
- Philipus M. Hadjon**. 1982. *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*. Surabaya: Djumali.
- Philipus M. Hadjon**. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Philipus M. Hadjon**. 1992. *Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Philipus M. Hadjon**. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Philipus M. Hadjon**. 1994. “Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik”, *Artikel* dalam *Jurnal Hukum Yuridika* Nomor 6 Tahun IX, November-Desember 1994, hlm. 1-14.
- Philipus M. Hadjon**. 1997a. “Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)”, *Hand out*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
- Philipus M. Hadjon**. 1997b. “Tentang Wewenang”, artikel dalam *Jurnal Yuridika*, No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997 F.H. Universitas Airlangga.
- Philipus M. Hadjon**. 1999. “Revitalisasi Pendidikan Tinggi Hukum”, *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Senat Mahasiswa Fakultas Hukum Atma Jaya Yogyakarta, 12 Desember 1999.
- Philipus M. Hadjon**. 2000. “Analisis Hukum Tata Negara atas Beberapa Ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Makalah* disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah, diselenggarakan oleh Partai Amanat Nasional Jawa Timur, Surabaya 2000.
- Philipus M. Hadjon**. 2004a. “Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Administrasi”, *Makalah* Disampaikan pada Semiloka Nasional Pemberdayaan Budaya Hukum dalam Perlindungan HAM di Indonesia diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang, tanggal 21 Juni 2004.
- Philipus M. Hadjon**. 2004b. “Kedudukan Undang-Undang Pemerintah Daerah dalam Sistem Pemerintahan Pasca-Amandemen UUD 1945”, *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan BPHN Depkimham bekerja sama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov.

- Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004.
- Philipus M. Hadjon.** 2004c. "Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara", *Makalah Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
- Philipus M. Hadjon.** 2006. "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia." *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 7 November 2006
- Philipus M. Hadjon.** 2008a. "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Tulisan dalam Tim Editor Departemen HTN FU Unair*, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Philipus M. Hadjon.** 2008b. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi sebagai Instrumen Hukum untuk mewujudkan Good Governance*, *Makalah*, disampaikan pada seminar Good Governance dan Good Environmental Governance yang diselenggarakan oleh FH UNAIR, Kamis 28 Februari 2008.
- Philipus M. Hadjon. dkk.** 2000. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Pius A. Partanto. dan M. Dahlan Al Barry.** 2001. *Kamus Ilmiah Populer*. Arkola: Surabaya.
- Prayudi.** 2012. "MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya", *Politica*, Vol. 3, No. 1, Mei 2012.
- Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo.** 1997. *Sendi-Sendi Hukum Perdata International Suatu Orientasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Pusat Penelitian dan Pengkajian MKRI.** 2005. *Teori Mengenai Anggaran Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI.
- Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.** 2010. *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi dari Berpikir Hukum Tekstual Ke Hukum Progresif, Laporan Hasil Penelitian Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas* 2010.
- R. Ismala Dewi. Slamet Soemiarno. dan Agnes Poerbasari.** 2011. "Kewarganegaraan" dalam Tim Editor, *Bangsa, Negara dan Pancasila*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI.
- R. M. Ananda B. Kusuma.** 2004a. "Sistem Pemerintahan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I, Nomor 1, Juli 2004, hlm. 140-157.
- R.M. Ananda B. Kusuma.** 2004b. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- R. Nazriyah.** 2015. "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013," Artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015.
- R. Soesilo.** 1991. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia.
- R. Soetojo Prawirohamidjojo.** *Pluralisme dalam Perundang-undangan Perka-*

- winan di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press.
- R. V. Denenberg**. 1996. *Understanding American Poliyics*. London: Fontana Press.
- R. Z. Leirissa**. 1985. *Terwujudnya suatu Gagasan Sejarah Masyarakat Indonesia*, Jakarta: CV Akademika Pressindo.
- Rachmawati Puspitadewi**. 2007. "Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetaan MPR RI Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indone-sia Tahun 1945", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Volume 25 No. 4 Oktober 2007.
- Rafael Raga Maran**. 2001. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ramlan Surbakti**. 1997. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia.
- Rendra Marliyanto, Antikowati, dan Rosita Indrayati**. 2013. "Analisis Yuridis Status Kewarganegaraan Terhadap Orang Yang Tidak Memiliki Kewarganegaraan (*Stateless*) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarga-negaraan Republik Indonesia", *Artikel Ilmiah Hasil Penelitian Mahasiswa*, Vol. I, No. 1 Tahun 2013 Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Jember.
- Rhenald Kasali**. 2005. *Change*. Jakarta: Pustaka Gramedia Utama.
- Riri Nazriyah**. 2010. "Pemberhentian Jaksa Agung dan Hak Prerogatif Presiden" *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 2 Oktober 2010, Sekretariat Jenderal dan Ke-paniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Rodee. et. al**. 2002. *Pengantar Ilmu Politik*, terjemahan Zulkifly Hamid. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Romli Atmasasmita**. 2004. "Pengaruh Perkembangan Konvensi Internasional ten-tang HAM dalam Perubahan UUD 1945," *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Surabaya 9-10 Juni 2004.
- Rosjidi Ranggawidjaja**. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Rozali Abdullah**. 2007. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Dae-rah Secara Langsung*. Jakarta: PT Raja Grasindo.
- S. F. Marbun**. "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol. 4–1997.
- S. Malian**. 2001. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. Yogya-karta: FH UII Press.
- S. Prajudi Atmosudirdjo**. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia In-donesia.
- S. R. Sianturi**. 1986. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Alumni AHM-PTHM.
- Saldi Isra dan Zaenal Arifin Mochtar**. 2007. "Menelisik Model Kamar Parlemen, Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia", *Media Hukum*, Vol. 14, No. 2, Desember 2007.
- Saldi Isra**. 2004. "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Te-ngah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat, artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Volu-me I, Nomor 1, Juli 2004.
- Saldi Isra**. 2007. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006: Isi, Implikasi dan Masa Depan Komisi Yudisial", artikel dalam *Jurnal Ilmiah Hukum Legality* Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Vol. 15, No. 1.

- Salim H.S.** 2002. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis [BW]*, Jakarta: Sinar Grafika
- Salomo Simanungkalit, dkk. (Eds.)**. 2004. *Peta Politik Pemilihan Umum 1999-2004*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Samidjo**. 1986. *Ilmu Negara*. Bandung: Armico.
- Samsul Wahidin**. 1984. *Hak Menguji Materiel Menurut UUD 1945*. Jakarta: Cendana Press.
- Samuel P. Huntington. dan Joan M. Nelson**. 1994. *Partisipasi dalam Negara Berkembang*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Santoso dan Anik Andayani. T.Th.** *Sejarah Australia dan Oceania*. Surabaya: Unipress IKIP Surabaya.
- Sarlito Wirawan Sarwono**. 1998. "Polri: Di Dalam atau di Luar ABRI?", *Makalah Seminar Nasional: Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi*, Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia Depok 1998.
- Saru Arifin**. 2014. *Hukum Perbatasan Darat Antarnegara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sarwono S.W.** 1997. *Psikologi Sosial*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Satjipto Rahardjo**. 1998. "Mengkaji Kembali Peran dan Fungsi Polri dalam Masyarakat di Era Reformasi", *Makalah* disampaikan pada Seminar Nasional: Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia Depok.
- Satjipto Rahardjo**. 2002. *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Satjipto Rahardjo**. 2006. "Komisi Yudisial untuk Hakim dan Pengadilan Progresif", dalam Komisi Yudisial RI, 2006, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta: Komisi Yudisial RI.
- Sayadaw U. Silanda**. 2003. *Kamma (Hukum Sebab Akibat), Anatta (Doktrin Tiada Inti Diri)*. T.Tp.: Karaniya
- SESKOAD**. 1989. "Serangan UMUM 1 Maret 1949 di Yogyakarta, Latar Belakang dan Pengaruhnya". Jakarta: Seskoad 1989.
- Shimon Shetreet**. 1985. "Judicial Independence: New Conceptual Dimentions and Contemporary Challanges", dalam **Shimon Shetreet. and J. Deschenes (eds)**. *Judicial Independence*. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishe.
- Sigmund Neumann**. 1963. "Modern Political Parties," dalam **Harry E. Eckstein dan David E. Apter**, 1963, *Comparative Politics: A Reader*. London: Rhe Free Press of Glencoe.
- Simanhadi Wudyaprakosa**. 1994. *Masyarakat Tengger: Latar Belakang Daerah Taman Nasional Bromo*. Kanisius: Yogyakarta.
- Simela Victor Muhammad**. "Batas Wilayah Negara dalam Perspektif Hukum Internasional", *tulisan dalam Tim Editor*, 2004, *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia*, Jakarta: Tiga Putra Utama.
- Siti Zuhro**. 2008. "Pokok-Pokok Pikiran tentang DPRD dan Hubungannya dengan Kepala Daerah dan Masyarakat", USAID from the American people and Democratic Reform Support Program (DRSP), 28 Februari 2008.
- Sitti Nurhajati Daud**. 2003. "The Role of The Secretary General Of The Indonesian House Of Representatives in The Era Reform in Indonesia", *Geneva Meeting*.

- Soedirman Kartohadiprodjo.** T.Th. *Pancasila dan/dalam UUD 1945*. Bandung: Bina Cipta.
- Soedjono Sumobroto dan Marwoto.** 1978. "Hak-hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 dalam Hukum dan Keadilan" artikel dalam *Majalah Hukum Peradilan*, No. 1 Tahun IV, Mei-Juni 1978.
- Soehino.** 1983. *Perkembangan Pemerintah di Daerah*. Yogyakarta: Liberty.
- Soehino.** 1985. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soehino.** 2008. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto.** 1986. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- Soerjono Soekanto.** 1992. *Memperkenalkan Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sri Edi Swarsono.** 2007. "Sistem Ekonomi Nasional Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat", Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 27 Desember 2007.
- Sri Edi Swarsono.** 2008. "Kerakyatan Demokrasi Ekonomi dan kesejahteraan social," *Makalah* disampaikan pada Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945, Gerakan Jalan Lurus, Jakarta, 6 Agustus 2008.
- Sri Soemantri Martosoewignjo.** 1974. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni.
- Sri Soemantri Martosoewignjo,** 1994, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali
- Sri Soemantri Martosoewignjo.** 2004. "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca-Perubahan UUD 1945". *Makalah* Disampaikan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Depkimham bekerjasama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jawa Timur pada tanggal 9-10 Juni 2004.
- Sri Soemantri Martosoewignjo.** 2005. "Keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan Tetap", *Makalah* Disampaikan Pada Lokakarya Negara Hukum di Hotel Bidakara Jakarta, 16 Desember 2005.
- Sri Soemantri Martosoewignjo.** 2006. "Kedudukan, Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI", dalam **Komisi Yudisial RI**, 2006, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial.
- Sri Soemantri Martosoewignjo.** 2008a. "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", dalam Departemen Hukum Fak. Hukum Unair, 2008, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Departemen Hukum FH Unair.
- Sri Soemantri.** 2008b. "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", artikel dalam *Majalah Hukum Nasional*, No. 1 Tahun 2008.
- Sri Warjiati.** 2004. "Memahami Hukum Adat", *Buku Ajar Mahasiswa*. Surabaya: Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel.
- St. Munadjat Danasaputra.** 1980. *Tata Lautan dalam Hukum dan Sejarahnya*, Bandung: Binacipta.
- Strategic Asset Management,** 1999, *Strategic Asset Management Framework*, Se-

- cond Edition. Government of South Australia 1999
- Stroink.** 2006. *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, Bandung: PT Refika Aditama
- Subandi al Marsudi.** 2003. *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Subekti.** 1982. *Peranan Lembaga Yudikatif dalam Menangani Masalah Hukum dan Peradilan*. Jakarta: BPHN.
- Sujanto.** 1988. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Sumarsih Anwar dan Toto Syatori Nasehuddien.** 2004. "Kemampuan Guru dalam Menulis Karya Tulis Ilmiah", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Hasil Penelitian Kemampuan Guru dalam Menulis Karya Tulis Ilmiah, 2627 September 2004 di Tugu Bogor Jawa Barat.
- Sumbodo Tikok.** 1987. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Eresco.
- Sunarno Siswanto.** *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Suparmoko.** 2003. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE.
- Supriyadi.** 1993. "Pendidikan Fisika di Indonesia", *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional dan Paket Ilmiah Fisika 1993 Himpunan Mahasiswa Fisika FMIPA IKIP Jakarta, 10-17 Mei 1993.
- Supriyanto Abdi.** 2003. "Mengurai Kompleksitas Hubungan Islam, HAM dan Barat", dalam **Sobirin Malian dan Suparman Marzuki** [Penyunting], 2003, *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: UII Press.
- Surahman.** 2001. "Pembagian Kewenangan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya 2001.
- Sutandyo Wignjosoebroto.** 2012. "Negara Hukum dan Permasalahan Akses Keadilan di Negeri-Negeri Berkembang Pasca-Kolonial", *Makalah* Disampaikan pada Konferensi dan Dialog Nasional Negara Hukum Indonesia, Kemana akan Melangkah, Jakarta, 9 Oktober 2012.
- Suwandi.** 1960. *Hak-hak Dasar dalam Konstitusi, Konstitusi Demokrasi Modern*. Djakarta: Pembangunan.
- Syahrudin. dan Werry Darta Taifur.** 2002. "Peranan DPRD Untuk Mencapai Tujuan Desentralisasi Dan Perspektif Daerah Tentang Pelaksanaan Desentralisasi", *Laporan Penelitian*, Kerjasama Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS) University of Maryland at College Park dengan Pusat Studi Kependudukan Universitas Andalas, July 2002.
- Syafoedin Bahar et. al., (Eds.).** 1993. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 29 Mei 1945-19 Agustus 1945. Edisi kedua*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Tatag Chidmad. Sri Endang Sumiyati dan Budi Hartono.** 2001. "Pelurusan Sejarah Serangan Oemoem 1 Maret 1949", Media Presindo 2001.
- Tataq Chidmad.** 2004. *Kritik Terhadap Pemilhan Langsung*. Yogyakarta: Pustaka Widyatama.
- Taufoqurrohman Syahuri.** 2005. "Anatomi Putusan MKRI Tentang Pilkada", *Makalah*, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tahun 2004

- Tentang Pemerintah Daerah, Kerja sama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-UI, Jakarta, 28 Maret 2005.
- The Asia Foundation.** 2003. *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*, Asian Development Bank Judicial Independence Project, RETA No. 5987, submitted by The Asia Foundation, October 2003.
- The Encyclopedia Americana.** 1984. *Biography: South Africa*, Danbury, Conn.: Grolier Incorporated.
- The Liang Gie.** 1977. *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*. Yogyakarta: Karya Kencana.
- The Liang Gie.** 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- The Merriam-Webster Dictionary.** T.Th. *Based on Merriam-Webster Dictionary Collegiate Dictionary* Eleventh Edition, Massachusetts.
- Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah.** 2003. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyartakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.** 2007. *Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) FISIPOL UGM Dengan Partnership For Governance Reform Indonesia 2007.
- Tim Penyusun Buku Enam Tahun MK.** 2008. *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi: Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK.
- Tim Penyusun Buku Wakil MK.** 2008. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr, Hardjono, SH., MCL*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI.
- Tim Penyusun KBBI.** 2003. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur.** T.Th. "Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara", artikel dalam *Tulisan Hukum Subbag Hukum BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur*.
- Titik Triwulan Tutik.** 2005a. "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.
- Titik Triwulan Tutik,** 2005b, "Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dalam Perspektif Islam", artikel dalam *Jurnal Komunikasi dan Informasi Keagamaan Paramedia*, Volume 6, No. 4, Oktober 2005, hlm. 351-365.
- Titik Triwulan Tutik.** 2006a. "Kedudukan dan Fungsi Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", artikel dalam *Jurnal Hukum Yuridika*, Volume 21, No. 4, Juli 2006, hlm. 358-376.
- Titik Triwulan Tutik.** 2006b. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Titik Triwulan Tutik.** 2006c. *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Titik Triwulan Tutik.** 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-*

- mandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher.
- Titik Triwulan Tutik**. 2009. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group.
- Titik Triwulan Tutik**. 2010. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group.
- Titik Triwulan Tutik**. 2011a. "Penetapan Masa Jabatan Jaksa Agung dalam Sistem Penetapan Jabatan Pejabat Negara", *artikel* dalam *Jurnal Hukum Ius Qui Iustum* FH UII Yogyakarta Vol. 18 No. 4, Oktober 2011.
- Titik Triwulan Tutik**. 2011b. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group.
- Titik Triwulan Tutik**. 2011c. "Analisis Hukum Tata Negara, Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945", *artikel* dalam *Jurnal Hukum & Pembangunan* Tahun ke-41, No. 1, Januari 2011.
- Titik Triwulan Tutik**. 2012a. "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan *Checks and Balances*", *artikel* dalam *Jurnal Hukum Yustisia* FH UNS Surakarta, Edisi 84, Tahun XXII, September-Desember 2012.
- Titik Triwulan Tutik**. 2012b. "Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut Undang-Undang Dasar RI 1945," *artikel* dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 2, Mei 2012.
- Titik Triwulan Tutik**. 2012c. "Hak Waris Anak Luar Kawin yang Lahir dari Perkawinan Campuran Menurut KUH Perdata dan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUUVIII/2010", *Laporan Penelitian* Berdasarkan SK Rektor IAIN Sunan Ampel Nomor In.02/1/PP.00.9/548/P/2012 IAIN Sunan Ampel Surabaya 2012, Tidak Dipublikasikan.
- Titik Triwulan Tutik**. 2013. "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *artikel* dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* FH UII Yogyakarta, No. 1, Vol. 20, Januari 2013.
- Titik Triwulan Tutik**. 2014. "Demoralisasi Ancaman bagi Keutuhan NKRI ...?" *Makalah* Disampaikan pada Seminar Nasional dan Silaturahmi BEM se-Jawa Timur oleh BEM STAI Syaichona Moh. Cholil Bangkalan di Auditorium Kampus II STAIS Bangkalan, tanggal 23 April 2014.
- Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo**. 2008. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana-PrenadaMedia Group.
- Titik Triwulan Tutik dan Trianto**. 2008a. *Pengembangan Sains dan Teknologi Berwawasan Lingkungan Perspektif Islam*. Jakarta: Lintas Pustaka Publisher.
- Titik Triwulan Tutik dan Trianto**. 2008b. *Dimensi Transendental dan Transformasi Sosial Budaya*. Jakarta Lintas Pustaka Publisher.
- Tolchah Mansoer**. 1979. *Hukum, Negara, Masyarakat, Hak-hak Asazi Manusia dan Islam*. Bandung: Alumni.
- Todung Mulya Lubis**. 1993. *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas*

- of Indonesia's New Order, 1966-1990*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Transportation Association of Canada**. 1999. *Primer on Asset Management*. Ottawa: Transportation Association of Canada.
- Trianto dan Titik Triwulan Tutik**. 2007. *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Trianto dan Titik Triwulan Tutik**. 2008. *Perkawinan Adat Wologoro Suku Tengger*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Trianto**. 2007. *Wawasan Ilmu Alamiah Dasar Perspektif Islam dan Barat*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Tunjung Herning Sitabuana**. 2011. "Penyelesaian Masalah Diskriminasi Etnis Cina, Studi tentang Perkembangan Politik Hukum di Bidang Kewarganegaraan Republik Indonesia," *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang.
- Victor M. Simatupang dan Yusuf Juhri**, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Remaja Rosdakarya
- Vincent Houben**, 2002, *Keraton dan Kompeni: Surakarta dan Yogyakarta 1830-1870*. Yogyakarta: Benteng Budaya.
- W. Riawan Tjandra**. 2006. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Grasindo.
- Wahbah al-Zuhailiy**. 1997, *Al-Fiqh al- Islamiy wa Adillatuhu*. Beirut: Dar al-Fikr
- Wahjono. P**. 1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co.
- Wahyu**. 1986. *Ilmu Sosial Dasar*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Wibatsu. T.Th**. *Prajurit Kraton Yogyakarta*. Yogyakarta: Yayasan Mandra Giri Mataram.
- Widya Mukti**. 2008. *Menilik Ajaran Sesat Menuju Pemahaman Spiritual*. Yogyakarta: Tajidu Press.
- William G. Andrews**. 1968. *Constitutions and Constitutionalism*. New Jersey: van Nostrand Company.
- William J. Quirk & R. Randall Bridwell**. 1997. *Judicial Dictatorship*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Wilson**. 1976. *The Elements of Modern Politics*. New York McGraw Hill.
- Wim Voermans**. 2002. *Raden voor de Rechtpraak in landen van de Europese Unie*, Terjemahan dari alih bahasa **Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein**, *Komisi Yudisial di Negara-Negara Uni Eropa*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan-LeIP.
- Winarno**. 2006. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wirjono Prodjodikoro**. 1982. *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Wiryono Prodjodikoro**. 1989. *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Wolhoff**. 1960. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara RI*. Jakarta: Jakarta Mas.
- Yance Arizona**. 2007. "Penafsiran MK Terhadap Pasal 33 UUD 1945: Perbandingan Putusan Dalam Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dengan Putusan Perkara Nomor 058- 059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005

- Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang 2007.
- Yorgemes Derek Hegemur**. 2005. “Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota”, *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya 2005.
- Yudi Latif**. 2011. *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Yulkarnain Harahab dan Supriyadi**. 2008. “Aliran Sesat dalam Perspektif Hukum Pidana Islam dan Hukum Pidana Nasional”, *Mimbar Hukum* Vol. 20, No. 3, Oktober 2008.
- Yusril Ihza Mahendra**. 2010. “Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945”, artikel
- Yusuf al-Qadhwawi**. 1976. *Halal dan Haram dalam Islam*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Yves Meny and Andrew Knapp**. 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, third edition*. Bonston: Oxford University Press.
- Zain Badjeber**. 1985. *Tanya Jawab Masalah Hukum Perkawinan*. Jakarta: Sinar Harapan.

WEB SITE/SITUS

- “Garuda Pancasila Sebagai Lambang Negara”, blogartayanam.wordpress.com, diakses 2 Maret 2017.
- “Otonomi Daerah DKI Jakarta”, <http://arsenal7sejati.blogspot.co.id/2013/12/otonomi-daerah-dki-jakarta.html>, diakses 12 Desember 2016.
- A. A. G.N. Dwipayana. Mengenal Beberapa Sistem Pemilu. www.simputangerang.org, diakses 20 Oktober 2008.
- A. R Hantayuda**. “Proyeksi Stabilisasi Politik”. www.mediaindonesia.com. Diakses 4 Maret 2008.
- Ajaran Sesat Millah Ibrahim atau Milah Abraham, <https://www.facebook.com/Dato-Sahol/posts/10152038799304596>, diakses 5 Februari 2016.
- Aris Kurniawan**, “Pengertian Kebudayaan Nasional Menurut Koentjaraningrat dan UUD 1945”, dalam <http://www.gurupendidikan.com/pengertian-kebudayaan-nasional-menurut-koentjaraningrat-dan-uud-1945/>), diakses 2 Pebruari 2017.
- Bramantyo Andhika Putra**, “Peran dan Fungsi Instansi di Luar Imigrasi dalam Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA) di Kantor Imigrasi Kelas III Bekasi”, *artikel* dalam https://www.academia.edu/21940989/Peran_dan_Fungsi_Instansi_di_Luar_Imigrasi_dalam_Tim_Pengawasan_Orang_Asing_TIMPORA_di_Kantor_Imigrasi_Kelas_III_Bekasi, diakses 6 Januari 2017.
- Brice Dikson**, “The United Nations and Freedom of Religion”, *The International and Comparative Law Quarterly*, 44 (2) April 1995, diunduh dari Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/760754> diakses pada 24 Januari 2017.
- D. Soekarno**, “Amandemen Terhadap UUD 1945”, *artikel* dalam Suara Pembaharu-

- an, 1996, [http://www. Suarapembaharuan.com](http://www.Suarapembaharuan.com) diakses tanggal 4 April 2006.
- Dowa Palito**, “Otonomi Khusus sebagai Kebijakan Pemerintah”, *artikel* dalam <http://www.boyyendratamin.com/2011/12/otonomi-khusus-sebagai-kebijakan.html>, diakses 20 Januari 2017.
- Evert Max Tentua**, “Menetapkan Batas Kedaulatan Wilayah Udara” dalam maxtentua.blogspot.com/2011/06/menetapkan-batas-kedaulatan-wilayah.html+&c-d=1&hl=id&ct=clnk&gl=id, diakses 27 Desember 2016.
- Gafatar Ingin Membentuk Agama Baru, <http://www.beritasatu.com/nasional/343671-gafatar-ingin-mmembentuk-agama-baru>, diakses 29 Januari 2016.
- Habsul Nurhadi**, 2009, “Badan Pemeriksa Keuangan, dan Keterkaitannya dengan Tiga Undang-Undang Bidang Keuangan Negara”, *Makalah* persyaratan sebagai Bakal Calon Anggota Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia – Pengganti Antar Waktu Periode 2009-2014, dalam http://www.kompasiana.com/habsul-nurhadi/badan-pemeriksa-keuangan-dan-keterkaitannya-dengan-tiga-undang-undang-bidang-keuangan-egara_551f8ea9a33311253bb66173, diakses 2 Januari 2017.
- HAM Menurut Iman Kristen, *artikel* dalam <http://sayhellohelloo.blogspot.co.id/2014/02/materi-ringkas-ham-menurut-iman-kristen.html>, diakses 1 Januari 2017.
- Hamdan Zoelva**, “Sitem Perwakilan Rakyat di Indonesia”, *artikel* dalam <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-di-indonesia/> diakses 3 Januari 2017.
- Hamdan Zoelva**, 2005, “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *artikel* dalam http://hamdanzoelva.wordpress.com/author/hamfanzoelva/Mahkamah_Konstitusi_RI_dalam_Sistem_Ketatanegaraan_Indonesia, diakses 20 Desember 2016.
- Hari Suderadjat**. “Peran dan Fungsi Kepala Sekolah dalam Pendidikan Karakter”, *artikel* dalam <http://pendidikan.bhs.or.id/informasi/artikel/peran-dan-fungsi-kepala-sekolah-dalam-pendidikan-karakter/>, diakses 1 Februari 2017.
- Hedi Sasrawan**, 2014, “25 Pengertian Sistem Menurut Para Ahli”. URL: <http://hedi-sasrawan.blogspot.com/2014/01/25-pengertian-sistem-menurut-para-ahli.html>. diakses tanggal 20 Juni 2016.
- [Http://argama.files.wordpress.com/2007/08/konstitusi_kekuasaan_eksekutif_kekuasaan_legislatif_dan_kekuasaan_yudikatif.pdf](http://argama.files.wordpress.com/2007/08/konstitusi_kekuasaan_eksekutif_kekuasaan_legislatif_dan_kekuasaan_yudikatif.pdf), diakses pada tanggal 12 Juli 2016
- [Http://bisnis.liputan6.com/read/2612391/menteri-susi-ungkap-modus-baru-pencurian-ikan-oleh-asing](http://bisnis.liputan6.com/read/2612391/menteri-susi-ungkap-modus-baru-pencurian-ikan-oleh-asing), diakses 12 Januari 2007.
- [Http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/10/04/1422544/Harga.Gabah.dan.Beras.Naik](http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/10/04/1422544/Harga.Gabah.dan.Beras.Naik), diakses 15 Desember 2015.
- [Http://cheguefajar.blogspot.co.id/2011/06/hak-atas-pekerjaan-dan-penghidupan-yang.html](http://cheguefajar.blogspot.co.id/2011/06/hak-atas-pekerjaan-dan-penghidupan-yang.html), diakses 2 Februari 2007.
- [Http://dutabahasa.blogspot.co.id/2012/02/implementasi-undang-undang-nomor-24.html](http://dutabahasa.blogspot.co.id/2012/02/implementasi-undang-undang-nomor-24.html), diakses 4 Februari 2017.
- [Http://forumkajianhukumdankonstitusi.blogspot.com/2013/01/pernyataan-sikap-fkhk-terhadap-sidang.html?m=1](http://forumkajianhukumdankonstitusi.blogspot.com/2013/01/pernyataan-sikap-fkhk-terhadap-sidang.html?m=1), dikases 5 Februari 2017.

- [Http://Galang-Patria.blogspot.com/2011/06/Sejarah-Australia-Selatan.Html](http://Galang-Patria.blogspot.com/2011/06/Sejarah-Australia-Selatan.Html), diakses 1 Januari 2017.
- [Http://gerakanindonesiabarublog.blogspot.com](http://gerakanindonesiabarublog.blogspot.com), diakses 20 Januari 2017.
- [Http://id.antiatheis.blogspot.com](http://id.antiatheis.blogspot.com). Diakses Juli 2011.
- [Http://id.wikipedia.org/wiki/agama](http://id.wikipedia.org/wiki/agama), diakses Februari 2011.
- [Http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabinet_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabinet_Indonesia), diakses pada tanggal 18 April 2013.
- [Http://id.wikipedia.org/wiki/Lambang_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Lambang_Indonesia).
- [Http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Indonesia), diakses 20 Januari 2017.
- [Http://indonesia-liek.blogspot.com/keistimewaan-yogyakarta-sejarah.html](http://indonesia-liek.blogspot.com/keistimewaan-yogyakarta-sejarah.html). Diakses Senin 29 November 2010.
- [Http://javelinegarard.blogspot.co.id/2012/07/10-orang-yang-menaturalisasikan-menjadi.html](http://javelinegarard.blogspot.co.id/2012/07/10-orang-yang-menaturalisasikan-menjadi.html), diakses 1 Februari 2017.
- [Http://jenahudin.wordpress.com/2009/02/21/makna-lagu-kebangsaan/](http://jenahudin.wordpress.com/2009/02/21/makna-lagu-kebangsaan/) diakses 7 Februari 2017.
- [Http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbaseh/2013/12/24/bendera-merah-putih-lambang-kebesaran-negara/](http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/bpcbaseh/2013/12/24/bendera-merah-putih-lambang-kebesaran-negara/), diakses 2 Maret 2017.
- [Http://myjurnalview.blogspot.co.id/2011/01/penduduk-asli-amerika.html](http://myjurnalview.blogspot.co.id/2011/01/penduduk-asli-amerika.html), diakses 1 Januari 2017.
- [Http://nasional.kompas.com/read/2014/11/24/2247109/TenggelamkanKapal.Pemerintah.Tak.Takut.Diprotes.Negara.Lain](http://nasional.kompas.com/read/2014/11/24/2247109/TenggelamkanKapal.Pemerintah.Tak.Takut.Diprotes.Negara.Lain), diakses 12 Januari 2017.
- [Http://politik.rmol.co/read/2016/08/25/258322/Syarat-Presiden-Harus-Indonesia-Asli-Dalam-UUD-45-Yang-Dihilangkan-Amien-Rais-Harus-Dikembalikan](http://politik.rmol.co/read/2016/08/25/258322/Syarat-Presiden-Harus-Indonesia-Asli-Dalam-UUD-45-Yang-Dihilangkan-Amien-Rais-Harus-Dikembalikan) diakses 2 Januari 2017.
- [Http://rahmaekaputri.blogspot.co.id/2010/09/fungsi-dan-kedudukan-bahasa-indonesia.html](http://rahmaekaputri.blogspot.co.id/2010/09/fungsi-dan-kedudukan-bahasa-indonesia.html), diakses 2 Maret 2017.
- [Http://sistempemerintahannegaraindonesia.blogspot.co.id/2015/10/susunan-kabinet-pemerintahan-indonesia.html](http://sistempemerintahannegaraindonesia.blogspot.co.id/2015/10/susunan-kabinet-pemerintahan-indonesia.html), diakses 7 Januari 2017.
- [Http://tokohpenemu.blogspot.com/2016/01/ahmad-musadeq-tokoh-pendiri-gafatar.html](http://tokohpenemu.blogspot.com/2016/01/ahmad-musadeq-tokoh-pendiri-gafatar.html), diakses 4 Februari 2016 13: 46.
- [Http://tokohpenemu.blogspot.com/2016/01/mahful-muis-tumanurung-ketum-gafatar.html](http://tokohpenemu.blogspot.com/2016/01/mahful-muis-tumanurung-ketum-gafatar.html), diakses 4 Februari 2016 13:42. Lihat juga [Http://gafatar.org/item/77-mahful-tumanurung-gafatar-bukan-organisasi-keagamaan.html](http://gafatar.org/item/77-mahful-tumanurung-gafatar-bukan-organisasi-keagamaan.html), diakses 9 Februari 2016.
- [Http://wartasejarah.blogspot.co.id/2014/12/pembantaian-terhadap-orang-aborigin.html](http://wartasejarah.blogspot.co.id/2014/12/pembantaian-terhadap-orang-aborigin.html), diakses 1 Januari 2017.
- [Http://www.aktualita.co/tag/mahful-muis-tumanurung](http://www.aktualita.co/tag/mahful-muis-tumanurung), diakses 2 Februari 2016.
- [Http://www.antarane.ws.com/berita/600205/ekonom-uu-redenominasi-terlalu-sensitif-dibahas-di-2017](http://www.antarane.ws.com/berita/600205/ekonom-uu-redenominasi-terlalu-sensitif-dibahas-di-2017), diakses 15 Desember 2016.
- [Http://www.beritasatu.com/343670-gafatar-adalah-penjelamaan-al-qiyadah-al-islamiyah-yang-dilarang.html](http://www.beritasatu.com/343670-gafatar-adalah-penjelamaan-al-qiyadah-al-islamiyah-yang-dilarang.html), diakses 5 Februari 2016.
- [Http://www.bintang.com/celeb/read/2463740/benarkah-zaskia-gotik-menghina-pancasila](http://www.bintang.com/celeb/read/2463740/benarkah-zaskia-gotik-menghina-pancasila), diakses 5 Februari 2017.
- [Http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50f56081e5730/mk-bebaskan-penggu](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50f56081e5730/mk-bebaskan-penggu)

- naan-lambang-negara, dikases 5 Februari 2017.
- [Http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4e9d6aaa12e80/penggunaan-lambang-negara-di-kaos-armani-dari-kacamata-hukum](http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4e9d6aaa12e80/penggunaan-lambang-negara-di-kaos-armani-dari-kacamata-hukum), dikases 5 Februari 2017.
- [Http://www.jimly.com](http://www.jimly.com), diakses 2 Desember 2008.
- [Http://www.jimly.com/tanyajawab?](http://www.jimly.com/tanyajawab?), Diakses 28 Juni 2011.
- [Http://www.jimly.com/tanyajawab?page=977](http://www.jimly.com/tanyajawab?page=977), Diakses 28 Juni 2011.
- [Http://www.kabarindonesia.com/beritaprint.php?id=20080205144637](http://www.kabarindonesia.com/beritaprint.php?id=20080205144637), diakses 20 Januari 2017.
- [Http://www.kompasiana.com/advokat-faridmuadz/bolehkah-nonjawa-dan-nonmuslim-menjadi-presiden-ri-pasca-2014_5509afa581331ef05b1e260](http://www.kompasiana.com/advokat-faridmuadz/bolehkah-nonjawa-dan-nonmuslim-menjadi-presiden-ri-pasca-2014_5509afa581331ef05b1e260), diakses 2 Januari 2017.
- [Http://www.kompasiana.com/habsulnurhadi/badan-pemeriksa-keuangan-dan-keterkaitannya-dengan-tiga-undang-undang-bidang-keuangan-negara_551f8ea9a33311253bb66173](http://www.kompasiana.com/habsulnurhadi/badan-pemeriksa-keuangan-dan-keterkaitannya-dengan-tiga-undang-undang-bidang-keuangan-negara_551f8ea9a33311253bb66173), diakses 15 Desember 2016.
- [Http://www.matakin-indonesia.org/index_indo.htm](http://www.matakin-indonesia.org/index_indo.htm), dikases 20 Januari 2017.
- [Http://www.ristek.dikti.go.id/peneliti-indonesia-harus-tingkatkan-gairah-dalam-hal-riset-dan-publikasi](http://www.ristek.dikti.go.id/peneliti-indonesia-harus-tingkatkan-gairah-dalam-hal-riset-dan-publikasi), diakses 1 Februari 2017.
- [Http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=542:paradigma-baru-legislasi&catid=1:artikelkompas&Itemid=2](http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=542:paradigma-baru-legislasi&catid=1:artikelkompas&Itemid=2), Kompas, 30 Mei 2013, diakses pada tanggal 2 Januari 2014.
- [Http://www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com), diakses 2 Maret 2017.
- [Http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/](http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/), Diakses 2 Agustus 2011.
- [Http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/dibalik-konstitusionalitas-bersyarat-putusan-mahkamah-konstitusi/](http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/dibalik-konstitusionalitas-bersyarat-putusan-mahkamah-konstitusi/), dikases 2 Agustus 2011.
- [Http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/dibalik-konstitusionalitas-bersyarat-putusan-mahkamah-konstitusi/](http://yancearizona.wordpress.com/2008/11/12/dibalik-konstitusionalitas-bersyarat-putusan-mahkamah-konstitusi/), diakses 20 September 2011.
- [Http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/08/](http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/08/), diakses 2 Januari 2011.
- [Http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/08/](http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/08/), dikases 2 Januari 2011.
- [Http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/27/permohonan-uji-materil-uu-Kejaksaan-ke-mk/](http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/27/permohonan-uji-materil-uu-Kejaksaan-ke-mk/), diakses 1 Juli 2011.
- [Http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/27/permohonan-uji-materil-uu-Kejaksaan-ke-mk/](http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/27/permohonan-uji-materil-uu-Kejaksaan-ke-mk/), diakses 1 Juli 2011.
- <http://www.kemenkeu.go.id/apbn2017>, diakses 1 Februari 2017.
- <https://cukuptauaja.wordpress.com/2016/06/17/geronimo-the-last-american-warrior/>, diakses 1 Januari 2017.
- <https://id.wikipedia.org/wiki/ArcandraTahar>, diakses 1 Februari 2017.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Elizabeth_II_dari_Britania_Raya, diakses 25 Desember 2016.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Hassanal_Bolkiah_dari_Brunei, diakses 25 Desember 2016.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Kabinet_Gotong_Royong, diakses 7 Januari 2016.
- <https://id.wikipedia.org/wiki/Kaisar>, diakses 25 Desember 2016.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_politik, diakses 12 Desember 2016.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_politik, diakses 6 Februari 2017.

- https://id.wikipedia.org/wiki/Suku_Indian, diakses 1 Januari 2017.
- <https://m.tempo.co/read/news/2016/08/17/087796564/ini-lima-sektor-prioritas-pembangunan-dalam-rapbn-2017/> diakses 1 Februari 2017.
- <https://syelendrapramuditya.wordpress.com/2013/01/02/apakah-mata-uang-rupiah-sesuai-dengan-konstitusi/>, diakses 15 Desember 2015.
- <https://visiuniversal.blogspot.co.id/2015/09/sejarah-singkat-penciptaan-lagu.html>, diakses 7 Februari 2017.
- <https://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php?> diakses 14 Desember 2015
- <https://www.brilio.net/news/lagu-indonesia-roya-ternyata-pernah-diubah-dua-kali-begini-ceritanya-151028b.html>, diakses 5 Februari 2017.
- info-menarik.net/hasil-ukg-kemendikbud-tahun-2015, diakses 1 Februari 2017.
- Irfan Hilmi**, “Kajian Kriteria Aliran Sesat”, dalam <http://binbaz.atturots.or.id/berita-inilah-tausiyah-ustadz-irfan-hilmi-mui-pusat-di-icbb.html#ixzz3R>, diakses 3 Februari 2016.
- Iskatrinah**. 2010. “Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik”, <http://dinulislami.blogspot.com/pelaksanaan-fungsi-hukum-administrasi-negara-dalam-mewujudkan-pemerintahan-yang-baik.html>, diakses 12 maret 2010.
- Jimly Asshiddiqie**, “Acuan Konstitusional Sistem Pertahanan Negara”, *artikel* dalam www.jimly.com/makalah/namafile/196/SISTEM_PETAHANAN_SEMESTA.pdf, diakses 2 Februari 2017.
- Jimly Asshiddiqie**, “Kedudukan Konstitusional Kepolisian Dalam Tata-Pemerintahan Negara”, *artikel* dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/180/KEPOLISIAN_DALAM_TATA.pdf, diakses 5 Februari 2017.
- Jimly Asshiddiqie**, “Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat”, *artikel* dalam <http://saktinusa.com/nusa/2016/04/29/fungsi-anggaran-dewan-perwakilan-rakyat/> diakses 22 Januari 2017.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia versi internet, <http://pusatbahasa.depdiknas.go.id/kbbi/index.php>.
- Kepustakaan Presiden Republik Indonesia, Hamid II, http://kepuustakaanpresiden.pnri.go.id/ministers/popup_biodata_pejabat.asp?id=103, diakses 2 Maret 2017.
- Komentar Hakim Konstitusi **Ahmad Fadlil Sumadi** di persidangan, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50f56081e5730/mk-bebaskan-penggunaan-lambang-negara>, diakses 5 Februari 2017.
- Kompas Ciber Media**, *Sejarah Pemilu*, indonesiasatu.kompas.com/pemilumasa, diakses 20 November 2016.
- Lambang Garuda Pancasila Dirancang Seorang Sultan, <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/01/27/brk,20100127-221646,id.html>, diakses 2 Maret 2017
- Laws of Malaysia, *Act 347 Houses Of Parliament (Privileges And Powers) Act 1952*, diunduh dari <http://www.agc.gov.my/agc/Akta/Vol.%207/Act%20347.pdf>, tanggal 15 Desember 2016.
- M. Amin Djamaluddin**, “Proses Lahirnya Gafatar (gerakan fajar Nusantara), <http://www.lppipusat.com/proses-lahirnya-gafatar-gerakan-fajar-nusantara.html>, diakses 3 Februari 2016.

- M. Amin Djamaluddin**, “Proses Lahirnya Gafatar (gerakan fajar Nusantara), <http://www.lppipusat.com/proses-lahirnya-gafatar-gerakan-fajar-nusantara.html>., diakses 3 Februari 2016.
- M. Lutfi Chakim**, “Analisis Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 33 UUD 1945”, *artikel* dalam http://www.lutfihakim.com/search/label/constitutionallawa/analisis_penanfsiran_mahkamah_konstitusi_terhadap_pasal_33_UUD_1945, diakses 2 Januari 2017.
- Marilin Kivong**, 2010, *Collective Religious Autonomy under European Convention on Human Rights: The UK Jewish Free School Case in International Perspective*, European University Institute Florence, Max Webber Programme, diunduh dari http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15236/MWP_2010_4_pdf, diakses 28 Januari 2017.
- Maskun**, “Konsepsi Negara Kepulauan”, *artikel* dalam <http://www.negarahukum.com/hukum/konsepsi-negara-kepulauan.html>, diakses 28 Desember 2016.
- Media Indonesia**, *Hak Imunitas Melekat Pada Anggota DPR*, diunduh dari <http://www.mediaindonesia.com/read/2009/12/15/111707/16/1/Hak-Imunitas-Melekat-Pada-Anggota-DPR/ya>, tanggal 15 Desember 2016.
- Muhamad Nahdi**. 2008, “Era Baru Pengelolaan Kekayaan Negara di Indonesia”, <http://muhamadnahdi.blogspot.com/2008/01/era-baru-pengelolaan-kekayaan-negara-di.html>, diakses 20 Desember 2016.
- Muhammad Qadari**. “Sekali Lagi Penyederhanaan Partai”. www.suarakarya_online.com. Diakses 18 Februari 2008.
- National Commision to Review The Working Of The Constitution**, *Immunity of Legislators: What do The Words ‘In Respect of Anything Said odr Any Vote Given By Him’ in Article 105 (2 Signify?*, diunduh dari <http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v2b1-10.htm>, tanggal 15 Desember 2016.
- Nicholas J. Theocarakis**, *Nicomachean Ethics in Political Economy: From the Scholastics to the Neoclassicals*, Makalah, 2004, h. 3, dikutip dari www.het.gr/HET/pdf/dimosiefseis/Nicomachean_Ethics_PolEcon_JHEI.pdf, 12 Juni 2008.
- Nuning Hallet**, *Mencermati Isi Rancangan UU Kewarganegaraan*, <http://www.mixedcouple.com>, diakses 16 Juli 2009
- Om Shri Ganesha Ya Namah**, “Hak Asasi Manusia Hindu”, *artikel* dalam http://www.kompasiana.com/hukumhindu.com/hak-asasi-manusia-hindu_550e58ca-a33311c12dba812f, diakses 2 Februari 2017.
- P. N. Bhagwati**, “Independence of the Judiciary in a Democracy”, <http://www.ahrchk.net/hrsolid/mainfile.php/1997vo107no02/275/>>, diakses 21 Desember 2008.
- Pan Mohamad Faiz**. “Otonomi Dan Pemerintahan Nangroe Aceh Darussalam (NAD)”, *artikel* dalam http://jurnalhukum.blogspot.com/Otonomi_Daerah_Pemerintahan_Aceh, diakses 11 Januari 2017.
- PHDI Pusat, Kerukunan dan Perdamaian, http://www.parisada.org/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=79, diakses 2 Desember 2016.
- Pokja RPP Pengelolaan BMN/D pada KPMK**, “Pengelolaan Barang Milik Negara (*State Property Management*)”, <http://pbmkn.perbendaharaan.go.id/index.htm>, diakses 15 Desember 2016.

- Rahmi Yulia.** 2011, "Implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bahasa Sebagai Upaya Menghadapi Tantangan Era Globalisasi," *Makalah Juara II Duta Bahasa Tingkat Nasional Tahun 2011* dalam <http://rahmiyuliaduta.blogspot.com/>, diakses 4 Februari 2017.
- Sa'dullah Affandy.** "Akar Sejarah dan Pola Gerakan Radikalisme di Indonesia", artikel dalam <http://www.nu.or.id/post/read/69585/akar-sejarah-dan-pola-gerakan-radikalisme-di-indonesia>, diakses 4 Januari 2017.
- Saldi Isra,** "Komisi Pemilihan Umum", *artikel* dalam mahkamahkonstitusi.go.id., diakses 12 Desember 2016 .
- Siauw Tiong Djin,** "Reformasi Penyelesaian Masalah Minoritas", *artikel* dalam http://groups.yahoo.com/group/budaya_tionghua/message/12334, diakses tanggal 22 Januari 2017.
- Sigit Dwi Kusrahmadi, T.Th.** "Pentingnya Wawasan Nusantara dan Integrasi Nasional", *artikel* dalam <http://staff.uny.ac.id/.../WAWASAN%20NUSANTARA%20%20Jurnal%20Penting.docx>, diakses 28 Desember 2016.
- Sigit Pranowo,** "Sepuluh Kriteria Aliran Sesat", <http://www.erasmuslim.com/ustadz-menjawab/aqidah/10-kriteria-aliran-sesat.htm>, diakses 3 Februari 2016.
- Wikipedia, Ensiklopedia Agama Hindu.
- Yuli Harsono,** "Polemik Penolakan Perpu JPSK", *artikel* dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b557621e5e83/polemik-penolakan-perpu-jpsk-br-oleh-yuli-harsono>, diakses 26 Desember 2016.
- Yusril Ihza Mahendra,** 2010, "Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945", <http://www.dosen.narotama.ac.id>, diakses 20 November 2011.
- Zaedun, T.Th.** "Implementasi Nilai-Nilai Pancasila sebagai Falsafah Pandangan Hidup Dapat Meningkatkan Kesadaran Masyarakat dalam Ketahanan Pangan", <http://fhukum-unpatti.org/artikel/hukum-tata-negara/151-implementasi-nilai-nilai-pancasila-sebagai-falsafah-pandangan-hidup-dapat-meningkatkan-kesadaran-masyarakat-dalam-ketahanan-pangan.html>, diakses 25 Maret 2014.

SURAT KABAR/MAJALAH

- "Agus Martowardojo Menkeu, Anny Ratnawati Wakil Menkeu". *Detik Finance*. 19 Mei 2010. Diakses 19 Mei 2016.
- "Golkar Resmi Masuk Koalisi Yudhoyono". *Tempo Interaktif*. 14 Oktober 2009. Diakses 14 Oktober 2016.
- "Nafsiah Mboi Jadi Menkes, Rudi Rubiandini Wamen ESDM". *Detik News*. 13 Juni 2012, diakses 13 Juni 2016.
- "Presiden Lantik Menteri Kabinet Indonesia Bersatu Periode 2009-2014". Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. 22 Oktober 2009, diakses pada 22 Oktober 2016.
- "Presiden Umumkan 34 Anggota Kabinet Indonesia Bersatu II". *Info Presiden SBY*. 21 Oktober 2014, diakses tanggal 21 Oktober 2016.
- "Susunan Kabinet Bersatu II hasil reshuffle". *Detik News*. 18 Oktober 2010. Diakses

- tanggal 18 Oktober 2016.
- A.M. Saefuddin**, “Memverifikasi Rekam Jejak Calon Perseorangan”, *Jawa Pos*, Jumat 9 Mei 2008.
- Ali Masykur Musa**, “Gagalkah Penyederhanaan Parpol?” Opini dalam *Jawa Pos*, 18 Juli 2008.
- Desy Saputra (26 Oktober 2014). “Susunan “Kabinet Kerja” pemerintahan Jokowi-JK”. *AntaraNews*. Diakses tanggal 26 Oktober 2014.
- Dwight Y King**, “Seandainya Sistem Distrik Berlaku pada Pemilu 1955”, *artikel dalam Kompas*, Senin, 15 Juni 1998.
- Fenomena Aliran Sesat di Indonesia, dalam *Ikhlas Beramal*, No. 61 Tahun XIII, Maret 2010.
- Harian Surabaya Post*, 14 Nopember 2009 .
- Hukum Kriminal–Tata Negara Perlu Perpu untuk Isi Peran KY. *Antara Jakarta*, Selasa 29 Agustus 2006. Diakses 4 Januari 2017.
- Istman M.P.** (15 Agustus 2016). “Presiden Jokowi Berhentikan Arcandra sebagai Menteri ESDM”. *Tempo.com*. Diakses tanggal 21 Agustus 2016.
- Kurniasih Miftakhul Jannah** (27 Oktober 2014). “Andrinof Chaniago akan Berkantor di Dua Tempat”. *Okezone.com*. Diakses tanggal 30 Oktober 201.
- Laode Harjudin**, “Pilkada Eksperimen Kedaulatan Rakyat”, *artikel dalam Jawa Pos*, 14 Maret 2005.
- Muhammad Takdir**, “Internasionalisasi MoU Aceh”, *artikel dalam Jawa Pos*, Kamis 15 September 2005
- Radian Salman**, “Politisasi Birokrasi dan Keuangan Daerah”, *artikel dalam Harian Kompas*, Jumat 4 Februari 2005.
- Riswanda Imawan**, “Inkonstitusional Desk Pilkada”, *artikel dalam Jawa Pos*, Kamis 10 Maret 2005
- Sabrina Asril**. “Inilah Susunan Kabinet Kerja Jokowi-JK”. *Kompas*, diakses tanggal 26 Oktober 2014.
- Suara Pembaharuan*, Selasa 19 Januari 2016
- Syamsul Wahidin**. 2008, “Silang Tafsir Akomodasi Calon Independen”, *Jawa Pos*, Jumat 9 Mei 2008
- Trianto**, 2001, “Optimalisasi Anggaran Pendidikan Masa Depan”, *artikel dalam Hari-an Dayak Pos*, April 2001
- Trianto**, 2003, “Nafas Dunia Pendidikan ke Depan”, *artikel dalam Media Majalah Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Timur Nomor 09/Th. XXXII/Nopember 2003*

ATURAN HUKUM

Konstitusi/Undang-Undang Dasar

- Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945).
- Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950).
- Undang-Undang Dasar Amerika Serikat.

The Frances Constitution of 1958.
 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949).
 Konstitusi Republik Kelima Perancis 1958.
 Konstitusi Afrika Selatan.
 Konstitusi Korea Selatan.
 Konstitusi Republik Federal Jerman.

Ketetapan MPR/MPRS

Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 Ketetapan MPRS RI No. XXV/MPRS/1968 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, dengan alasan untuk menyela-matakan ideologi negara Pancasila.
 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tatakerja Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara.
 Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.
 Ketetapan MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
 Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI
 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1999 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie.
 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.
 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI.
 Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2000 tentang Penetapan Wakil Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia.
 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR tahun 1960-2002.

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan (LNRI 1961 No. 254).
 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-undang (LNRI 1969 No. ...).
 Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (LNRI 1985 No. 73, TLN No. 3316).
 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI 1986 No. 77, TLN No. 3344).
 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (LNRI

- 1991 No. 59: TLN No. 3451).
- Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. (LN-RI Tahun 1997 Nomor 3, TLN-RI Nomor 3668).
- Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 1999 (LN-RI Tahun 1999 Nomor 135 dan TLN-RI Nomor 3778),
- Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (LNRI 1999 No. 35, TLN No. 4312).
- Undang-Undang RI Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (LNRI 1999 No. 50, TLN No. 4327).
- Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. (LNRI Tahun 2000 No. 208, TLN No. 4026).
- Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. (LN-RI Tahun 2002 Nomor 27, TLN-RI Nomor 4189).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (LN-RI Tahun 2002 Nomor, TLN-RI Nomor).
- Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (LN-RI Tahun 2002 Nomor 137, TLN-RI Nomor 4250).
- Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (LNRI 2003 No., TLN No.).
- Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden (LNRI 2003 No. 97, TLN No. 4315).
- Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI 2003 No. 98, TLN No. 4316).
- Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (LN-RI Tahun 2004 Nomor 6, TLN Nomor 4356).
- Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI 2004 No. 35, TLN No. 4380).
- Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (LNRI 2004 No. 67, TLN No. 4401).
- Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (LNRI 2004 No. 89, TLN No. 4415).
- Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (LN-RI Tahun 2004 Nomor 11, TLN-RI Nomor 4433).
- Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden (LN-RI 2006 Nomor 108, TLN-RI Nomor 4670).
- Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (LNRI 2008 No. 74, TLN No. 4826).
- Undang-Undang RI Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (LNRI 2008 No., TLN No.).
- Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Ke Dua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (LNRI Tahun 2009 No.

- 3, TLN. 4958).
- Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (LN-RI Tahun 2011 Nomor ..., TLN-RI Nomor).
- Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN-RI Tahun 2011 Nomor ..., TLN-RI Nomor).
- Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLN RI Nomor 5234).
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Tentang Kepailitan (LN-RI 1998 Nomor 87, TLN-RI Nomor 761).

Peraturan Pemerintah/Peraturan Lainnya/Putusan

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2008 tentang Hak Keuangan/Administratif Bagi Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Serta Mantan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Beserta Janda/Dudanya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.
- Keputusan Presiden Indonesia Nomor 11 Tahun 2002 tentang Mahkamah Syari'ah dan Mahkamah Syari'ah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/104A/SK/XII/2006 Tentang Pedoman Perilaku Hakim.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUDNRI 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang uji materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUDNRI 1945.
- Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Pe-

nodaan Agama terhadap UUD 1945.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
Keputusan Menteri Keuangan Nomor 464/KMK.01/2005 tentang Pedoman Strategi dan Kebijakan Departemen Keuangan.



TENTANG PENULIS



TITIK TRIWULAN TUTIK, lahir di Tuban, 29 Maret 1968. Pendidikan dasar dan menengah diselesaikan di kota kelahirannya. Setelah lulus sarjana melanjutkan di Program Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga dengan Beasiswa Program Pascasarjana (2003-2005). Doktor Ilmu Hukum diperoleh dari Universitas Airlangga melalui Beasiswa Program Pascasarjana (BPPs) lulus 2011. Penulis sekarang sebagai pengajar tetap di Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya setelah mutasi tugas dari STAIN Palangkaraya tahun 2001.

Buku yang dipublikasikan: *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Prestasi Pustaka, 2006); *Pemilihan Kepala Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945* (Prestasi Pustaka, 2006); *Pengantar Ilmu Hukum* (Prestasi Pustaka, 2006); *Tinjauan Yuridis Hak serta Kewajiban Pendidik Menurut Undang-Undang Guru dan Dosen* (Prestasi Pustaka, 2006); *Pengantar Hukum Perdata Indonesia* (Prestasi Pustaka, 2006), *Poligami Perspektif Perikatan Nikah* (Prestasi Pustaka, 2007), *Sertifikasi Guru* (Prestasi Pustaka, 2007), *Hakekat Keilmuan Ilmu Hukum* (Prestasi Pustaka, 2007); *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan* (Prestasi Pustaka, 2007); *Misteri Hati* (Lintas Pustaka, 2007); *Prinsip-Prinsip Ekonomi Islam* (Lintas Pustaka, 2008); *Pengembangan Sains & Teknologi Berwawasan Lingkungan Perspektif Islam* (Lintas Pustaka, 2008); *Membaca Peta Politik NU* (Lintas Pustaka, 2008); *Mendesains Pembelajaran Kontekstual di Kelas* (Editor, Cerdas Pustaka, 2008); *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945* (Cerdas Pustaka, 2008); *Dimensi Transenden dalam Akselerasi Transformasi Sosial Budaya* (Lintas Pustaka, 2008); *Perkawinan Adat Wologoro Suku Tengger* (Prestasi Pustaka, 2008); *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional* (Kencana-PrenadaMedia Group, 2009); *Perlindungan Hukum bagi Pasien* (Prestasi Pustaka, 2010); *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-amandemen UUD 1945* (Kencana-PrenadaMedia Group, 2010); *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia* (Prestasi Pustaka, 2010); *Pengantar Penelitian Pendidikan bagi Pengembangan Profesi Pendidik dan Tenaga Kependidikan* (Editor, Kencana-PrenadaMedia Group, 2010); *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Kencana-PrenadaMedia Group, 2011), *Mendesains Model Pembelajaran Inovatif, Progresif dan Kontekstual dan Implementasinya pada Kurikulum 2013* (Penyunting, Kencana-

PrenadaMedia Gorup, 2014).

Artikel: Menulis berbagai artikel yang tersebar di media masa dan jurnal ilmiah, antara lain *Majalah Media Pendidikan*, Kantor Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur; *Majalah Seni Budaya "Bende"*, Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur; *Majalah Pembangunan Agama (MPA)*, Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur; *Jurnal al-Qonun* Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya; *Jurnal Komunikasi dan Informai Keagamaan "Paramedia"*, Lembaga Penelitian IAIN Sunan Ampel Surabaya; *Journal of Indonesia Islam Community Research "Qualitra Ahsana"* Lembaga Penelitian IAIN Sunan Ampel Surabaya; *Majalah Yuridika*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga; *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Jurnal Ijtihad* STAIN Surakarta, *Jurnal Dinamika Hukum*, Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto; "Reformasi Hukum" *Jurnal Mimbar Ilmiah Hukum*, Universitas Islam Jakarta; dan *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* FH UII Yogyakarta. Selain itu, juga karya berbentuk laporan hasil penelitian dan makalah yang disampaikan pada workshop, lokakarya dan seminar baik nasional maupun internasional, seperti Seminar kerjasama PPOTODA & MPR RI di Malang, Seminar oleh Mahkamah Konstitusi di Bidakara Hotel Jakarta, Prossiding International Symposium Pieere Bourdieu: A Reflective Sociology of Law and Society oleh Unnes Faculty of Law Semarang, dan lain-lain.

Prestasi: Nominator Dosen Teladan IAIN Sunan Ampel 2007; Penerima Hibah Penulis Terbaik Lomba Buku Daras Tingkat Nasional 2007 dari Departemen Agama RI; Penerima Hibah Penelitian Individual dari Lemlit IAIN Sunan Ampel 2005, 2006, 2007, dan 2012; Penerima Academic Award Karya Buku Publikasi pada Dies Natalis 43 IAIN Sunan Ampel 2008; Penerima Dana Bantuan *Partisipatory Action Research* (PAR) 2010 dan 2011 (muti tahun) dari Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam Kementerian Agama RI; Penerima Dana Bantuan Pendampingan PKM Lembaga Pengabdian Masyarakat IAIN Sunan Ampel 2011; dan Beberapa kali penerima dana bantuan penelitian dari IAIN Sunan Ampel Surabaya (sekarang UIN Sunan Ampel Surabaya).

Home: Tirta Raya II/93 Graha Tirta Waru-Sidoarjo Jawa Timur; HP 085731599737; e-mail: tt_titik@yahoo.com

PENYUNTING AHLI



Prof. Dr. Nunuk Nuswardani, S.H., M.H., lahir di Madiun, 12 April 1963; adalah Guru Besar dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura. Menyelesaikan pendidikan tinggi Sarjana (S-1) Ilmu Hukum di Universitas Airlangga (Unair), Surabaya (1986), program Pascasarjana (S-2) Magister Ilmu Hukum di Universitas Airlangga (Unair), Surabaya (1999), dan Pascasarjana (S-3) Doktor Ilmu Hukum di Universitas Airlangga (Unair), Surabaya (2007).

Berbagai tugas dan jabatan pernah diembannya, antara lain sebagai Anggota Tim Seleksi Pan. Pengawas Pilkada di 16 Kabupaten di Jawa Timur (2014-2015), Ketua Tim Seleksi Pan. Pengawas Pilkada di 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur (2017), Anggota Dewan Riset Daerah (DRD) Jawa Timur (2014-2018), Anggota Tim Pemeriksa Daerah Jawa Timur, DKPP RI (2014-sekarang), Ketua DPC Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI) Kabupaten Bangkalan (2012-sekarang).

Aktif dalam berbagai kegiatan akademik (penelitian ilmiah, seminar, dan *workshop* skala nasional dan internasional) serta pengabdian pada masyarakat, di antaranya: Kajian Desain Aksi Jejaring Komisi Yudisial dalam Monitoring Putusan Tindak Pidana (2011), Peneliti Model Pengelolaan Hutan Terpadu Melalui Pemberdayaan Forpimpa di Empat Kabupaten di Jawa Timur (2012-2013), Pengabdian Masyarakat Sekitar Hutan Kec. Geger Kab. Bangkalan yang Menghadapi Masalah Hukum untuk Pemberdayaan dan Kesejahteraan (2012-2013), Fasilitator Peningkatan Kapasitas dan Kepemimpinan Kepala Desa (UU Desa) se-Jawa Timur (2014 dan 2015), Peneliti Desain Aksi Penanggulangan Penambangan di Hutan Lindung Milik Negara (2015-2016), *Expert Meeting* tentang “Menegakkan Konstitusional Demokrasi di Indonesia” (2014), Tim FH UTM dalam *Kuala Lumpur International Business, Economics and Law Conference* (Kuala Lumpur, 2014 dan 2015), *The 11th Asian Law Institute (ASLI) Conference* (Singapore, 2015), Diskusi dan *Workshop* Ketatanegaraan (2016), *Expert meeting* tentang “Evaluasi Pelaksanaan Hukum Acara MK dalam Rangka Meneguhkan Kekuasaan Kehakiman yang Modern dan Terpercaya” (2016), *Benchmarking to Burapha University and Pattaya Provincial Court* (Thailand, 2016), dan Peserta *3rd Congress of The Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions* (2016).

Sejumlah karya tulis berupa artikel ilmiah dan buku telah dihasilkannya, di an-

taranya: *Asas dan Konsep Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi* (2008), *Pembuktian dan Putusan Mahkamah Konstitusi pada Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu* (2009), *Argumentasi dalam Ilmu Hukum* (2010), *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer* (2012), *FGD Nasional: Memperkuat Pelembagaan Demokrasi untuk Kesejahteraan Umum* (2013), *Menata Wewenang Penyelenggaraan Peradilan Khusus Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (2016), *“Implementation of Integrated Forest Management Model Empowerment Through Local Leadres Forum”* (2014), *“Penentuan Arah dan Strategi Pembangunan Hukum Indonesia Lima Tahun ke Depan”* (2014), *“Design Action Fighting Illegal Mining in the Forest of State”* (2015), *“Pentingnya TAP MPR dalam Pembangunan Multidimensi Bangsa Indonesia”* (2016), *“Revitalization Based Regional Spatial Planning Strategic Environmental Assesment in Indonesia”* (2017), dan *“Protection and Empowerment of Salt Farmers in Madura”* (2017).