

**HUKUM  
KELEMBAGAAN  
NEGARA**

**(Penguatan Lembaga Negara Dalam Konstitusi)**

Editor:  
Muhammad Al-Amien Jurdi

**KUTIPAN PASAL 72:**

Ketentuan Pidana Undang-Undang Republik Indonesia  
Nomor 19 Tahun 2002 Tentang HAK CIPTA

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **HUKUM KELEMBAGAAN NEGARA**

**(Penguatan Lembaga Negara Dalam Konstitusi)**

**Muh.Hasrul  
FajlurrahmanJurdi  
Ahmad Yani**

**litera**

**REPUBLIK  
INSTITUTE**  
freedom . justice . rule of law

**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**  
**HUKUM KELEMBAGAAN NEGARA:**  
**Penguatan Lembaga Negara dalam Konstitusi**

Copyright © **Penulis**

Diterbitkan pertama kali oleh Litera.

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*.

Hak Penerbitan pada Penerbit *Litera*.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Cetakan Pertama: September 2019

x +218 hlm, 15.5 cm x 23.5 cm

ISBN: 978-623-91655-2-9

Penulis : Muh. Hasrul, Fajlurrahman Jurdi, Ahmad Yani

Editor : Muhammad Al-Amien Jurdi

Ilustrasi Sampul : Makhrus Ahmadi

Perancang Sampul : Litera.co

Penata Letak : Mahsun Ismail, SH.

Diterbitkan oleh:

**Penerbit**

**litera**

Suronatan NG II/863 Yogyakarta

Telp. 0852-2633-0202

E-mail : kotak.litera@gmail.com

Bekerjasama dengan:



# KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa berkat karunia dan rahmat-Nya sehingga kami dapat menyusun Buku yang berjudul “Hukum Kelembagaan Negara (Penguatan Lembaga Negara dalam Konstitusi)” sesuai jadwal yang direncanakan

Jika kita melihat benang kusut dan permasalahan perkembangan kelembagaan negara di Indonesia saat ini, sudah menjadi keharusan untuk melakukan upaya penguatan kelembagaan negara di berbagai sektor. Berbagai permasalahan ketetanaan telah menunjukkan keprihatinan yang harus segera diurai, utamanya permasalahan lembaga negara yang memegang tiga poros kekuasaan yakni: Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Seperti kondisi sistem presidensial yang semakin lemah, fungsi parlemen yang tidak berjalan efektif, sistem pengawasan lembaga peradilan (utamanya hakim konstitusi dan hakim agung) telah turut berkontribusi mencedarai penegakan hukum dan demokrasi di Indonesia.

Terlepas dari hal di atas, kami mengaturkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah memberi sumbangsih positif dalam penyusunan buku ini yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu. Dan Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna dengan keterbatasan ilmu dan pengetahuan yang kami miliki. Oleh karena itu, kami

senantiasa membuka diri untuk menerima saran dan kritik yang bersifat membangun demi penyempurnaan buku ini. Akhir kata, semoga buku ini meneteskan secuil “mata air” bagi negeri tercinta, negeri yang telah berjasa mengenalkan kami akan makna kehidupan untuk menuju kehidupan di alam “sana” yang lebih abadi.

Makassar, Juli 2019

Penulis

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... v

DAFTAR ISI ..... vii

## BAB I

PENDAHULUAN..... 1

## BAB II

### EKSISTENSI LEMBAGA NEGARA

DALAM KONSTITUSI ..... 13

A. Pengantar ..... 13

B. Pengertian Lembaga Negara ..... 14

C. Perkembangan Lembaga Negara dalam Konstitusi..... 8

D. Kedudukan Lembaga Negara dalam Konstitusi ..... 28

## BAB III

### KONSTITUSI DAN LEMBAGA NEGARA

DALAM TINJAUAN TEORITIK ..... 31

A. Pengantar ..... 31

B. Teori Konstitusi..... 31

1. *The Living Constitution* ..... 42

2. Perubahan Konstitusi..... 45

3. Konsep Hak Asasi Manusia (HAM) dalam  
Konstitusi ..... 52

C. Sistem Pemerintahan ..... 62

D. Pemisahan/ Pembagian Kekuasaan dan Prinsip <i>Cheks and Balances</i> .....	82
E. Lembaga Negara/ Komisi Negara/ Organ Negara .....	88
F. Kerangka Konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) Pasca Amandemen .....	95

#### **BAB IV**

<b>PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL</b> .....	101
A. Pengantar .....	101
B. Kekuasaan Presiden dalam Konstitusi.....	102
C. Multipartai Sederhana .....	108
D. Syarat Koalisi Pengusung Calon Presiden .....	112
E. Hak Veto Presiden dalam Pengesahan RUU .....	119

#### **BAB V**

<b>PENGUATAN KEDUDUKAN PARLEMEN</b> .....	127
A. pengantar .....	128
B. Penguatan Kedudukan DPR.....	128
C. Penguatan Kedudukan DPD .....	130
D. Penguatan Kedudukan MPR.....	134

#### **BAB VI**

<b>PENGUATAN SISTEM PENGAWASAN TERHADAP LEMBAGA PERADILAN</b> .....	157
A. Pengantar .....	157
B. Penguatan Kelembagaan MK .....	159

C. Penguatan Kelembagaan MA.....	167
D. Penguatan Kelembagaan KY.....	170
E. Perlunya Pengawasan Eksternal terhadap Lembaga Peradilan .....	175

## **BAB VII**

<b>PENGUATAN LEMBAGA <i>ADHOCK (AUXILIARY STATE ORGAN)</i> .....</b>	<b>185</b>
--	------------

## **BAB VIII**

<b>PENUTUP .....</b>	<b>199</b>
----------------------	------------

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>201</b>
----------------------------	------------

<b>INDEKS.....</b>	<b>209</b>
--------------------	------------

<b>BIODATA PENULIS.....</b>	<b>213</b>
-----------------------------	------------



# BAB I

## PENDAHULUAN

Perkembangan lembaga negara tak dapat dilepaskan dari dimensi aturan dasar atau konstitusi sebagai pedoman dan hukum dasar untuk mengatur dan mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga negara yang bersangkutan serta mencegah tumpah-tindih kekuasaan antar sesama lembaga negara. Perjalanan lembaga negara dalam menemukan titik eksisnya misalnya telah dikenal di Inggris berupa organisasi *non-elected agencies* telah muncul sejak sebelum diperkenalkannya kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintah pusat Inggris juga menciptakan beraneka ragam lembaga baru yang sangat kuat kekuasaannya dalam urusan-urusan yang sangat spesifik di bidangnya masing-masing.<sup>1</sup> Begitupun di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti Amerika Serikat dan Prancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak pertumbuhan lembaga-lembaga baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang.<sup>2</sup>

Dewasa ini kedudukan lembaga negara dalam konstitusi seperti sisi mata koin yang tak dapat dipisahkan satu sama

---

<sup>1</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 4-5.

<sup>2</sup> *Ibid.*,

lain. Melalui konstitusi pembatasan kekuasaan lembaga negara diarahkan agar kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dihindarkan. Jika kita mencermati bahwa pada kenyataannya dimensi yuridis penyelenggaraan ketatanegaraan dewasa ini memang tak terpisah dari aspek aturan dasar atau konstitusi dalam mewujudkan penegakan dan perlindungan keadilan. Sejak abad ke-7 pengenalan terhadap konstitusi sebagai aturan dasar bernegara telah eksis di negara Arab di zaman Nabi Muhammad SAW., dalam Konstitusi Madinah<sup>3</sup>. Konstitusi Madinah menjadi semacam *the living law* pada warga negara yang tingkat kebhinnekaan warganya sangat tinggi dan menjadi

---

<sup>3</sup> Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW., dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekkah terhitung sejak pengangkatan Nabi Muhammad SAW sebagai rasul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi kaum yang komunitas yang merdeka setelah pada tahun 622 M, hijrah ke Madinah, kota yang tertindas, di Madinah mereka mempunyai kedudukan yang baik dan segera menjadi umat yang kuat dan dapat berdiri sendiri. Lihat Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Cet. Ke-5), Jakarta: UI, 1985, hlm. 92. Selanjutnya dalam Konstitusi Madinah telah memuat sejumlah hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, misalnya: Pasal 2 Konstitusi Madinah “*Kaum Muhajirin (pendatang) dari Quraisy sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat diantara mereka dan mereka membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin*”; Pasal 11 “*sesungguhnya mukminin tidak boleh membiarkan orang yang berat menanggung utang diantara mereka, tetapi membantunya dengan baik dalam pembayaran tebusan atau diat*”; Pasal 16 “*sesungguhnya orang Yahudi yang mengikuti kita berhak atas pertolongan dan santunan, sepanjang (mukminin) tidak terzalimi dan ditentang (olehnya)*”; Pasal 25 “*Kaum Yahudi Bani ‘Auf bersama dengan warga yang beriman adalah satu umat. Kedua belah pihak, kaum Yahudi dan kaum Muslimin, bebas memeluk agama masing-masing. Demikian pula halnya sekutu dan diri mereka sendiri. Bila antara mereka ada yang melakukan aniayah dan dosa dalam hal ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya*”.... lihat selengkapnya dalam Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi), Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2014, hlm. 2.

konstitusi modern<sup>4</sup> pertama yang ada di dunia.<sup>5</sup> Urgensitas konstitusi dalam penyelenggaraan kekuasaan misalnya dipostulatkan oleh Thomas Paine dengan mengemukakan dua dalil dalam teorinya tentang hakikat fungsional konstitusi dalam hubungan dengan pemerintahan negara. Pertama, “*A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and a government without a constitution is power without right*”. Kedua, “*A constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creature of a constitution*”.<sup>6</sup> Berdasarkan pendapat Paine, isu ekstensial

---

<sup>4</sup> Kualifikasi Piagam Madinah—*al-shahifah yang memuat 47 Pasal*—sebagai konstitusi diakui oleh sarjana—misalnya—Montgomery Watt, *Muhammad: Prophet and Statements*, New York: Oxford University Press, 1964. Lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, Jakarta: UI-Press, 1995); Dahlan Thaib dkk., *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi* (cet. Kelima), Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005. Lihat juga Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (cet. Kedua), Jakarta: Kencana, 2004. Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis Pertama di Dunia*, Jakarta: Bulan Bintang, 1973. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Press Jakarta, 2006.

<sup>5</sup> Selanjutnya, di belahan Eropa lahirlah beberapa konstitusi seperti: Konstitusi tidak tertulis (konvensi) di Inggris yang biasa dikenal sebagai *Magna Charta* (5 Juli 1215); Konstitusi Amerika Serikat (1787)—biasanya dianggap konstitusi pertama di dunia dengan sebutan *Declaration of Human Right* (5 Juli 1775); Konstitusi Perancis (1795) yang dipelopori oleh *Les droits de l'homme et du citoyen* (Agustus 1789). Dan konstitusi lainnya yang diterapkan di berbagai negara, sampai pada Konstitusi Indonesia —Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945)..., Lihat perkembangan konstitusi Indonesia dalam Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.

<sup>6</sup> Carles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York-Ithaca: Cornell University Press, 1947, hlm. 2., dalam dalam Titon Slemet Kurnia, *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*,

konstitusi pada hakikatnya berkenaan dengan legitimasi kekuasaan pemerintah sebagai representasi atau personifikasi negara dalam memerintah. Nampak bahwa Paine menekankan adanya aturan dasar atau konstitusi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara sehingga kekuasaan dapat dijalankan dengan menjunjung tinggi keadilan. Oleh karena itu, dalam materi muatan konstitusi suatu negara diharapkan mampu menjawab sejumlah persoalan pokok, salah satu diantaranya, aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara; mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya.<sup>7</sup>

Materi-materi muatan pengaturan lembaga negara dalam konstitusi di atas, kemudian hidup dan menyesuaikan perkembangan yang terjadi atau yang biasa disebut *the living constitution*. Tesis dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal.<sup>8</sup> Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-

---

Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 7.

<sup>7</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Definition of Terms and Phrases of American and English jurisprudence, Ancient and Modern*, Mennesota: West Publishing, 2003., dalam *Ibid.*, hlm. 44.

<sup>8</sup> David A. Strauss, *The Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2010, hlm. 1., dalam Titon Slamet Kurnia, *op.cit.*, hlm. 55. Bandingkan pula dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014. Beliau menilai bahwa *the living constitution* merupakan bentuk perubahan konstitusi non formal. Fajrul Falaakh mentesiskan bahwa dalam keadaan konkret penerapan konstitusi acapkali mengalami perubahan non formal melalui berbagai adjudikasi konstitusi [*constitutional review* ke MK] maupun rumusan undang-undang yang bentuk oleh pihak legislatif dan eksekutif.

undang dasar, sementara momen yang sama dunia berubah begitu cepat.<sup>9</sup>Namun *the living constitution* tidak dapat diaplikasikan pada permasalahan yang sifatnya fundamental mengubah praktik dan struktur ketatanegaraan karena hal ini membutuhkan amandemen konstitusi. Senarai dengan hal ini, K.C Wheare mengemukakan beberapa dalil terhadap faktor-faktor pengubah konstitusi, menurutnya konstitusi berubah karena sejumlah faktor yang disebutnya sebagai *some primary forces* seperti revolusi industri (penemuan alat telekomunikasi dan perubahan perdagangan), perang atau ancaman perang, krisis ekonomi dan ketimpangan perdangan internasional, gagasan *welfare state* atau *social service state*, perkembangan demokrasi, penguatan sentralisasi eksekutif kerana penemuan dan perkembangan teknologi persenjataan modern, pengaruh partai politik—mungkin paling kuat—, sistem pemilu, sikap rakyat kepada konstitusi (*constitucional culture*) seperti di Amerika Serikat dan Swiss.<sup>10</sup>

Namun ketika *the living constitution* tidak dapat diterapkan lagi maka kemungkinan terburuk akan berdampak munculnya berbagai benang kusut yang melilit kelembagaan negara. Hal ini sangat relevan terhadap konteks ketatanegaraan di Indonesia saat ini. Sejak amandemen pertama sampai keempat, Undang-

---

<sup>9</sup> Dikutip dalam Titon Slamet Kurni, *op.cit.*, hlm. 55.

<sup>10</sup>Merujuk kepada pengertian sumber hukum dalam arti material maka kejadian alamiah, seperti bencana alam, dapat mengubah konstitusi. Contoh yang perlu ditajamkan pembahasannya: Wapres RI didudukkan sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana (Bakor PBP) berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Subulussalam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (pasca stunami Aceh 2006). Semula badan ini diketuai oleh Menteri Sosial., dalam Mohammad Fajlul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014, hlm. 52.

## Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Perubahan pertama UUD NRI TAHUN 1945 diperoleh oleh Sidang Umum MPR tahun 1999 dan meliputi sembilan pasal (Pasal 5, 7, 9, 13-15, 17, dan 20-21). Perubahan tersebut pada pokoknya memberdayakan MPR dan DPR, sekaligus membatasi kekuasaan presiden. Pokok-pokok materi amandemen ke-1 ini mencerminkan perkembangan pemikiran kenegaraan yang mengemuka bertahun-tahun, yaitu mengurangi perluasan kekuasaan presiden (eksekutif) yang telah mengakibatkan berlangsungnya sistem politik otoriter. Dari perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945 diperoleh pokok-pokok materi perubahan yang meliputi: 1) pemberdayaan lembaga tertinggi negara (MPR) yang keanggotaannya harus melalui pemilihan umum; 2) pemberdayaan lembaga legislatif; 3) pengaturan kekuasaan pemerintahan negara (eksekutif) dan pembatasan jabatan presiden karena UUD NRI Tahun 1945 dinilai memberi kewenangan yang besar kepada presiden (*executive heavy constitution*); 4) pemberdayaan dan pertanggungjawaban lembaga kehakiman (MA); 5) pemberdayaan lembaga inspektif finansial (BPK), dan 6) penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) (meski amandemen IV membentuk dewan pertimbangan presiden sebagaimana nanti diatur dalam Pasal 16). Perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 dihasilkan pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Sidang Tahunan MPR.

Amandemen kedua meliputi bidang pemerintahan daerah, DPR, wilayah negara, warga negara dan penduduk, hak-hak asasi manusia (HAM), masalah pertahanan dan keamanan negara, dan atribut negara. MPR mengubah dan/ atau menambahkan 25 (dua puluh lima) aspek dalam amandemen II, yaitu: Struktur ketatanegaraan yang fundamental (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3); Bab XA Pasal 28A-28J; Bab XII Pasal 30); Pembagian kekuasaan negara (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3); Hak-hak asasi manusia (Pasal 28A-28J; 27 ayat (3) dan 30 ayat (1)); dan Masalah-masalah lain (Pasal 36A-36C). MPR menghilangkan Penjelasan UUD dan memasukkan hal-hal penting dalam penjelasan tersebut ke dalam teks perubahan (misalnya Pasal 18-18B dan Pasal 19 ayat (3)). Tetapi MPR juga mengadopsi pikiran-pikiran yang tertuang dalam sejumlah Undang-Undang (lihat Pasal 20A ayat (2) dan (3) dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD). Perlu dicatat, MPR sudah mengubah struktur UUD NRI Tahun 1945 dengan menambah sejumlah bab baru (seperti Bab IXA tentang wilayah negara dan Bab XA tentang hak-hak asasi manusia).

Sidang Tahun MPR 2001 meneguhkan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD NRI TAHUN 1945 dan menghasilkan perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. Cakupan perubahan meliputi: Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 ayat

(selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) telah banyak mengalami perubahan substansi dan materi muatan utamanya menyangkut penataan kedaulatan rakyat, kelembagaan negara, Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM), sistem pemilu, warga negara dan penduduk, dan seterusnya. Sekarang UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari 194 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. Akibatnya menurut Kawamura hampir-hampir tidak ada lagi bentuk asli UUD NRI Tahun 1945. Secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 atau telah melahirkan sebuah konstitusi baru. UUD mengalami perubahan masif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang dari 7 persen “ayat asli” dan namanya dipertahankan. Kenyataan ini mengandung berbagai pernyataan.<sup>12</sup> Fajrul Falaakh menyampaikan argumen berupa kritik terhadap

---

(1), (3), dan (4); Pasal 6 ayat (1) dan (2); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3); Pasal 17 ayat (4); Bab VIB Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6); Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (3); Pasal 23A; Pasal 24A ayat (1) sampai dengan (5); Pasal 24B ayat (1) sampai dengan (4); Pasal 24C ayat (1) sampai dengan (6). Hasil amandemen III ini mengenai: 1) kedaulatan rakyat, 2) pembentukan komisi pemilihan umum yang independen, 3) rekonstruksi legislator ke arah *asymmetric bicameralism* (dengan DPR dan DPD), 4) pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, 5) prosedur pemberhentian/pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden, 6) reformasi kewenangan presiden sebagai kepala negara dan kepala eksekutif, 7) reformasi hubungan eksekutif-legislatif, dan 8) Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Sidang Tahunan MPR 2002 menghasilkan perubahan keempat UUD NRI TAHUN 1945, yang mencakup Pasal 2 ayat (1), 6A ayat (4), 8 ayat (3), 11 ayat (1), 16, 23B, 23C, 23D, 24 ayat (3), 31 ayat (1)-ayat (5) pada Bab XIII, 32 ayat (1) dan (2), 33 ayat (4) dan ayat (5) pada Bab VIX, 34 ayat (1)-ayat (4), 37 ayat (1)-ayat (5), Aturan Peralihan Pasal I-IV, Aturan Tambahan Pasal I-II. Amandemen IV juga dinyatakan bahwa perubahan UUD NRI TAHUN 1945 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yaitu 10 Agustus 2002..., dalam Fajrul Falaakh, *ibid.*,

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

perubahan UUD NRI Tahun 1945. Menurutnya, perubahan muatan sebanyak ini tentulah mengubah model dan watak UUD NRI Tahun 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan sistem presidensial?”. Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD NRI Tahun 1945 adalah konstitusi presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD NRI Tahun 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial? Mengapa ia juga disebut *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah ada model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi semacam itu?<sup>13</sup> Apa yang diungkapkan oleh Fajrul Falaakh sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Saldi Isra yang menyebutkan materi muatan perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menggeser *executive heavy* ke *legislative heavy*. Padahal hal ini berarti menguatkan sistem perlemen namun di sisi lain melemahkan kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial. Pada dasarnya pergeseran *executive heavy* ke *legislative heavy* merupakan wujud untuk mengobati pengalaman traumatis bangsa Indonesia dimana pada pra-amandemen, kekuasaan eksekutif sangat mendominasi penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Selengkapnya dalam *ibid.*,

<sup>14</sup>Kelemahan UUD 1945 pra-amandemen dapat dilihat dari domisi kekuasaan legislatif presiden semakin diperkuat oleh terlalu banyaknya pendelegasian pengaturan oleh konstitusi ke dalam undang-undang baik menyangkut isu struktural/ kelembagaan maupun isu kedudukan rakyat/ warga negara meliputi 12 hal: syarat-syarat untuk mengatakan keadaan darurat negara (Pasal 12 UUD 1945); susunan dan kedudukan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) (Pasal 16 ayat (1) UUD 1945); pembagian pemerintahan daerah (Pasal 18); Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/ Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Pasal 19 ayat (1) jo. Pasal 2 ayat (1)); masalah keuangan dan pajak (Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (4)); susunan dan kedudukan Badan

Terlepas dari uraian di atas, pasca-amandemen UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diartikan bahwa UUD yang lahir telah sempurna dan tanpa celah. Di sisi lain, dinamisasi ketatanegaraan yang bersifat fundamental terus mengalami perkembangan sehingga membuat UUD NRI Tahun 1945 tidak mampu lagi mengaptasi diri (*the living constitution*). Beberapa kelemahan UUD NRI Tahun 1945 pasca-amandemen terus mencuat ke publik, utamanya kedudukan tiga cabang kekuasaan yakni, lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Hal ini dapat ditemukan: *pertama*, sistem presidensial yang

---

Pemeriksa Keuangan (BPK) (Pasal 23 ayat (5)); susunan dan kedudukan lembaga-lembaga hukum, termasuk Mahkamah Agung (MA) (Pasal 24); pengangkatan dan pemberhentian hakim-hakim (Pasal 25); masalah kewarganegaraan (Pasal 26); kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat (Pasal 30 ayat (2)); dan sistem pendidikan nasional (Pasal 31 ayat (2)); Dengan pendelegasian pengaturan oleh undang-undang maka kedudukan presiden sebagai interpreter konstitusi sangat kuat. Faktor lain yang menjadi intesif bagi presiden untuk memperoleh keuntungan dari posisinya sebagai interpreter konstitusi tunggal adalah pengaturan yang kabur dan ambigu di dalam pasal-pasal UUD 1945 pra-amandemen. Contoh pengaturan ambigu menurut Indrayana ada tiga. *Pertama*, masa jabatan Presiden dalam Pasal 7 UUD 1945: “presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Interpretasi oleh presiden Soeharto dan pendukungnya menyatakan bahwa tidak ada batasan soal berapa kali masa jabatan presiden. Hal sama terjadi pada Presiden Soekarno yang diangkat menjadi presiden seumur hidup. Contoh *kedua*, adalah Pasal 28 UUD 1945, “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Ketentuan ini menimbulkan pengertian: selama undang-undang yang dimaksud belum diberlakukan, hak-hak tersebut dilindungi. *Ketiga*, ketentuan rekrutmen anggota MPR. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menentukan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Ketentuan ini melahirkan interpretasi bahwa presiden dapat mengangkat semua anggota MPR (baik dari unsur daerah maupun dari unsur golongan). Kelemahan tekstual yang fundamental dalam UUD 1945 pra-amandemen ini..., lihat selengkapnya dalam Titon Slemat Kurnia, *op.cit.*, hlm. 67-68.

diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sangat lemah. Hal ini ditandai dengan banyaknya kekuasaan presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 yang membutuhkan konfirmasi dari lembaga legislatif—utamanya—dan lembaga yudikatif<sup>15</sup>. Di samping itu, tidak adanya pengaturan tegas mengenai partai politik di Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945, membuat sistem multi partai semakin merebah dan melemahkan kekuasaan presiden di parlemen sehingga pemerintahan yang dijalankan cenderung kurang kondusif. Begitupula syarat koalisi pencalonan presiden yang kurang ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945, menambah polemik kebangsaan setiap menjelang pilpres, dan tidak adanya kemungkinan bagi calon presiden yang berasal dari jalur independen menjadikan figur atau tokoh masyarakat yang diinginkan oleh rakyat namun tidak tergabung dalam partai politik tidak dapat mencalonkan diri sebagai presiden. Terkait dengan kewenangan presiden dalam membuat produk hukum (undang-undang) bersama Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR), nampak Pasal 20 ayat (4)<sup>16</sup> dan (5)<sup>17</sup> UUD NRI Tahun 1945 terkesan memaksa presiden untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disingkat RUU) yang telah dibahas bersama, sehingga dalam hal ini kekuasaan presiden dalam mem-*veto* RUU tidak diakomodir dalam konstitusi.

---

<sup>15</sup> Meskipun kekuasaan presiden yang membutuhkan konfirmasi dari lembaga negara lainnya yang dinilai sebagai pelaksanaan prinsip *checks and balances* dalam trias politica, namun di sisi lain fakta menunjukkan bahwa hal ini akan melemahkan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia.

<sup>16</sup> Ayat (4) menentukan, *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang*".

<sup>17</sup> Ayat (5) menentukan, *"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"*.

Isu kelemahan *kedua*, adalah kedudukan parlemen—utamanya Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR)—tidak terlalu signifikan memberikan pengaruh dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Misalnya DPD sebagai lembaga yang dibentuk untuk menjalankan *double-checks* dalam sistem bikameral, tidak memiliki kewenangan kuat dalam melakukan fungsi legislasi sebagai *regional representation* untuk menyelesaikan permasalahan daerah dalam bingkai NKRI. Begipula dengan kedudukan MPR dalam konstitusi hanya terkait amandemen konstitusi, pengangkatan dan pemberhentian presiden, namun tidak diberikan ruang untuk mengeluarkan keputusan yang bersifat mengatur—padahal MPR merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat—dan tidak adanya ruang untuk menafsirkan konstitusi yang menjadi dasar permohonan dalam *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK).

Kelemahan *ketiga*, adalah kekuasaan sistem peradilan (yudikatif) saat ini cenderung tidak terkontrol oleh mekanisme *checks and balances*. Pasca putusan MK yang mengeliminasi kekuasaan Komisi Yudisial (selanjutnya disingkat KY) pada tahun 2006, menjadikan kedudukan KY sebagaimana yang diatur secara tegas dalam konstitusi menjadi tumpul untuk mengawasi perilaku hakim—Hakim Konstitusi dan Hakim Agung, sehingga praktik *judicial corruption* marak terjadi. Di sisi lain, tafsir “hakim” dalam UUD NRI Tahun 1945 mengandung tafsir “pengecualian”, sehingga terjadi kekosongan pengawasan eksternal terhadap kedua lembaga peradilan ini, padahal dalam sistem pembagian kekuasaan, prinsip *checks and balances* mutlak harus dijalankan.

Kelemahan *keempat*, terkait dengan eksistensi lembaga negara/ organ negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, namun dinamika perkembangan dalam mengawal pelaksanaan hukum dan keadilan lembaga negara/ organ negara tersebut sangat dibutuhkan. Misalnya lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK) dan lembaga negara lainnya.

Beranjak dari keempat isu kelemahan UUD NRI Tahun 1945 pasca-amandemen di atas, maka menjadi keharusan bersama untuk mengurai permasalahan tersebut.

# BAB II

## EKSISTENSI LEMBAGA NEGARA DALAM KONSTITUSI

### A. Pengantar

Lembaga negara tak dapat dipisahkan dari pengaturan konstitusi. Hal ini dapat dipahami bahwa eksistensi lembaga negara dalam penyelenggaraan negara merupakan syarat mutlak bagi berdirinya suatu negara. Dalam ilmu negara kita biasa mengenal adanya syarat konstitutif berdirinya sebuah negara, salah satu diantaranya pemerintah yang berdaulat.<sup>1</sup> Pemerintahan yang berdaulat tersebut kemudian termanifestasi dalam pengaturan konstitusi yang dikenal dengan lembaga negara.

Ungkapan ini sejalan dengan teori yang diungkapkan oleh Maarseven, menurutnya konstitusi menjawab sejumlah persoalan pokok, salah satu diantaranya aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara dan mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya. Hal tersebut menunjukkan bahwa

---

<sup>1</sup> Menurut M. Nasroen bahwa kemauan bersama rakyat suatu negara yang menjadi asal mula negara itu, maka selanjutnya kemauan bersama rakyat suatu negara itu pulalah yang menghidupkan dan menjalankan negara itu seterusnya. Dan yang menentukan tujuan suatu negara itu adalah kemauan bersama rakyat negara itu juga. Malahan negara itu itu diadakan adalah untuk tujuan bernegara itu. Selanjutnya antara rakyat suatu negara dengan pemerintahnya, terdapat hubungan erat. Malahan dalam ide-negara itu, rakyat dan pemerintahnya itu adalah satu kesatuan..., lihat selengkapnya dalam M. Nasroen, *Ilmu Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta: Aksara Baru Jakarta, 1986, hlm. 34-35.

eksistensi pengaturan lembaga negara amatlah penting dalam konstitusi untuk mengatur pendistribusian kekuasaan sehingga kehidupan ketatanegaraan dapat terselenggara dengan baik.

Maka dari itu, untuk memahami eksistensi lembaga negara dalam konstitusi, akan diuraikan pengertian lembaga negara, perkembangan lembaga negara dalam konstitusi, dan kedudukan lembaga negara dalam konstitusi.

## **B. Pengertian Lembaga Negara**

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kasus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang terdiri atas interaksi sosial berstruktur.<sup>2</sup>

Dalam kamus hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Sementara istilah komisi negara muncul setelah reformasi digulirkan, sehingga keberadaan Komisi Negara sebagai lembaga negara diluar dari lembaga negara reguler adalah merupakan tuntutan reformasi. Tuntutan agar reformasi bergulir dalam konstruksi ini adalah merupakan jalan yang harus diambil dengan berbagai

---

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, lihat H.A.S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk. (editor Refly Harun dkk.), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61., dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 27.

tuntutan yang ada. Tuntutan agar berbagai penyimpangan di masa lalu harus diselesaikan dan merestrukturisasi berbagai institusi negara, adalah merupakan keharusan sejarah transisi politik. Maka kehadiran Komisi Negara dalam konteks transisi demokrasi adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *transitional justice*. Desain kelembagaan dan tuntutan perubahan beriringan dengan kematangan demokrasi yang berjalan. Proses *transitional justice* inilah yang menjadi alasan bagi pebentukan Komisi Negara.

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.<sup>3</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ<sup>4</sup>.

“Organ” adalah merupakan suatu lembaga yang menjalankan fungsi yang melekat di dalamnya, dan fungsi inilah yang menjadi alat bagi terbentuknya suatu tatanan dalam masyarakat. Tatanan masyarakat (*social order*) tercipta karena hukum yang mengatur di dalamnya, dan pengaturan ini sangat berpengaruh bagi keberadaan ruang sosial di dalam masyarakat. Karena situasi *transitional justice*, maka kemunculan komisi negara sebagai organ negara adalah dalam rangka menjawab tuntutan sosial masyarakat yang mengalami transisi.

---

<sup>3</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm.192. lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>5</sup>Karena itu, Komisi negara yang organnya berbentuk organik memiliki jabatan yang fungsinya tergantung pada aturan yang menjadi dasar pembentuk Komisi yang bersangkutan. Misalnya, Komisi Pemberantas Korupsi hanya diperuntukkan untuk melakukan pemberantasan korupsi dan fungsi-fungsinya juga diarahkan sebagai penopang upaya pemberantasan korupsi.

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>6</sup>Hal yang sama bagi jabatan Komisi Negara adalah juga disebut sebagai pejabat publik, karena sifat, fungsi dan kewenangan yang diberikan juga merupakan hal-hal yang berkaitan dengan urusan publik. Sebagai lembaga negara independen atau disebut

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

sebagai lembaga non struktural, Komisi Negara menjadi bagian dari konstruksi bagi pembentukan *transitional justice*.

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (...*he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan<sup>7</sup>.

Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) Tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.<sup>8</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nodepartemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh undang-undang dasar (konstitusi), ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden.<sup>9</sup> Lebih jauh—menurutnya— lembaga negara yang

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 28.

<sup>9</sup> Dalam buku ini, pembahasan lembaga negara hanya akan difokuskan pada lembaga negara yang memperoleh kekuasaan dari atribusi

diatur dan dibentuk oleh undang-undang dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk oleh undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang dibentuk oleh keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.<sup>10</sup>

### C. Perkembangan Lembaga Negara dalam Konstitusi

Keberadaan lembaga negara tak terlepas dari lintas sejarah yang menyertai. Jimly Asshiddiqie misalnya menyebutkan bahwa sebenarnya semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya yang berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkeraman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa "*the least government is the best government*" menurut doktrin *nachwachtersstaat*.<sup>11</sup>

Dalam doktrin *nachwachtersstaat* tugas negara dibatasi seminimal mungkin, hanya mengurus persoalan keamanan

---

undang-undang dasar (konstitusi).

<sup>10</sup> Selengkapnya dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 37.

<sup>11</sup> Dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...., ibid.*, hlm. 1-2.

dan pertahanan negara. Namun dalam gelombang intervensi negara negara itu terus meningkat pada pertengahan abad ke-20. Akibatnya corak organisasi negara yang berkembang di seluruh dunia juga mencerminkan gejala *interversionis* itu. Malah, dalam bentuknya yang paling ekstrem, komunitas yang memberikan pembenaran terhadap intervensi ekstrem negara ke dalam kehidupan pribadi masyarakat, baik dalam bidang politik ekonomi, maupun sosial dan budaya.<sup>12</sup>

Untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy*<sup>13</sup>—dalam penyelenggaraan pemerintahan [penj]—baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, di berbagai negara dibentuk lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Misalnya di Inggris, perkembangan organisasi *non-elected agencies* ini telah muncul sejak sebelum diperkenalkannya kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintah pusat Inggris juga menciptakan beraneka ragam lembaga baru yang sangat kuat kekuasaannya dalam urusan-urusan yang sangat spesifik di bidangnya masing-masing.<sup>14</sup>

Begitupun di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti Amerika Serikat dan Prancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak pertumbuhan lembaga-

---

<sup>12</sup> Selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 2-3.

<sup>13</sup> *The death of bureaucracy* merupakan ungkapan atas kritik dan ketidakpuasan terhadap organisasi kekuasaan yang diwarisi dari masa lalu. Ratusan dan bahkan ribuan buku yang berlomba-lomba mengkritik kinerja birokrasi negara modern yang dianggap tidak efisien..., selengkapnya dalam *ibid.*,

<sup>14</sup> Misalnya dibentuk *Regional Hosital Board* dan kemudian pada tahun 1974 menjadi *Area and Regional Health Authorities*, *New Town Developmen Corporation* juga dibentuk untuk menyukseskan program yang diharapkan akan menghubungkan kota-kota satelit di sekitar kota-kota metropolitan seperti London dan lain-lain..., lihat dalam *ibid.*, hlm. 4-5.

lembaga baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang.<sup>15</sup>

Di Prancis lembaga-lembaga ini juga tercatat cukup banyak. Misalnya, *Commission des Operations de Bourse*, *Commission Informatique et Libertes*, *Commission de la Communication des Documents Administratifs*, dan *Haute Autorite de l'Audiovisuel* yang kemudian menjadi *Commission Nationale de la Communication des Libertes* dan kemudian pada tahun 1989 diubah lagi menjadi *Conseil Superieur l'Audiovisuel*.<sup>16</sup>

Di Inggris, berbagai komisi yang bersifat independen dengan kewenangan regulasi (*regulatory power*) ataupun kewenangan konsultatif (*consultative power*) itu juga memainkan peran yang sangat menentukan. Misalnya, *the Monopolies and Mergers Commission*, *the Commission for Racial Equality*, *the Civil Aviation Authority*, dan lain-lain.<sup>17</sup>

Di Italia, lembaga negara independen dengan kewenangan regulasi dan monitoring ini juga berkembang cukup menentukan. Misalnya CONSOB yang bertanggungjawab dalam rangka pemantauan terhadap kinerja *Stock Exchange*, dan *Instituto pe la Vigilanza sulle Assicurazioni Private*. Di Jerman, juga banyak lembaga negara sejenis, seperti misalnya *Bundeskartellamt* yang bergerak di bidang “*commercial mergers*”.<sup>18</sup>

Terlepas perkembangan lembaga negara di berbagai negara yang telah disebutkan di atas, selanjutnya akan diuraikan perkembangan lembaga negara dalam konstitusi Indonesia

---

<sup>15</sup> *Ibid.*,

<sup>16</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 8.

<sup>17</sup> *Ibid.*,

<sup>18</sup> *Ibid.*, 8-9.

dalam dua bagian analisis yakni lembaga negara sebelum amandemen dan lembaga negara pasca amandemen.

## **1. Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD NRI Tahun 1945**

Pada dasarnya, UUD 1945 sebelum amandemen tidak mengenal istilah lembaga negara UUD 1945 secara konsisten menggunakan istilah badan. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 23 ayat (5) yang menyebut badan pemeriksa keuangan, Pasal 24 ayat (2) yang menyebut badan-badan kehakiman, dan Penjelasan Umum UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara angka 3 yang menyebutkan “*Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes).*”<sup>19</sup>

Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menggunakan istilah alat perlengkapan negara. Pasal 44 UUDS 1950 menyebutkan bahwa alat perlengkapan negara ialah:<sup>20</sup>

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Mahkamah Agung; dan
- e. Dewan Pengawas Keuangan.

Sementara alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS (Bab III

---

<sup>19</sup> Ernawati Munir, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2005, hlm. 12.

<sup>20</sup> *Ibid.*,

Perlengkapan Republik Indonesia Serikat bagian Ketentuan Umum) menyebutkan bahwa alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat ialah:<sup>21</sup>

- a. Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia; dan
- f. Dewan Pengawas Keuangan.

Dengan demikian, istilah lembaga negara sebenarnya selain tidak terdapat di dalam UUD 1945, juga tidak terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUDS. Istilah lembaga negara pertama kali muncul di dalam Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan. Pada Bab IV Ketetapan ini disebutkan bahwa lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 adalah:<sup>22</sup>

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Dewan Perwakilan rakyat;
- c. Kementerian Negara;
- d. Dewan Pertimbangan Agung;
- e. Pemerintah Daerah;
- f. Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Mahkamah Agung, dan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*,

<sup>22</sup> *Ibid.*,

- h. Lembaga-lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain lembaga negara, disebutkan juga adanya lembaga-lembaga kemasyarakatan. Selanjutnya terdapat Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ketetapan MPRS ini tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan lembaga negara. Ketetapan ini mengatur bahwa:<sup>23</sup>

- a. Sebelum MPR hasil Pemilu terbentuk maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Semua lembaga-lembaga negara tingkat Pusat dan Daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945.
- c. Hubungan kekuasaan antar lembaga serta pertanggungjawaban masing-masing mutlak berdasarkan UUD 1945.
- d. Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama DPR-GR untuk membuat perundang-undangan sebagai landasan hukum daripada lembaga-lembaga termaksud pada kemurnian UUD 1945.

Melalui Ketetapan MPRS No. XIV/MPRS/1966, MPRS membentuk Panitia Adhoc MPRS yang salah satu tugasnya adalah melakukan penelitian lembaga-lembaga negara dan menyusun bagan pembagian kekuasaan di antara lembaga negara menurut sistem UUD 1945. Skema susunan kekuasaan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*,

di dalam negara Republik Indonesia selanjutnya terdapat di dalam Memorandum DPR-GR\ mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundangan RI dan Skema Susunan Kekuasaan di dalam Negara Republik Indonesia. Memorandum DPR-GR tersebut kemudian dituangkan di dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.<sup>24</sup>

Pada perkembangan selanjutnya terjadi penggolongan lembaga negara menjadi Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Berdasarkan Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 jo. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA merupakan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Ketetapan ini akhirnya dicabut berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003.<sup>25</sup>

Dari kronologis pengaturan melalui ketetapan MPRS tersebut, terjadi perkembangan penafsiran oleh MPR(S) mengenai kategori lembaga negara berdasarkan UUD 1945. Pada mulanya MPRS menafsirkan Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, dan lembaga-lembaga negara lain yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan (di luar UUD 1945) sebagai lembaga negara. Sedangkan Presiden tidak termasuk sebagai lembaga negara. Pada perkembangan terakhir terjadi klasifikasi antara lembaga Tertinggi Negara, yaitu MPR dan Lembaga Tinggi Negara, yaitu Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA. Berdasarkan penafsiran oleh MPR(S) pula digunakan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*,

<sup>25</sup> *Ibid.*,

istilah lembaga negara yang sebenarnya tidak terdapat di dalam UUD 1945.<sup>26</sup>

## 2. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Sri Soemantri menafsirkan lembaga Negara berdasarkan hasil amandemen adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY. Pendapat tersebut didasarkan pemikiran sistem kelembagan negara berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 dibagi menjadi tiga bidang/fungsi.<sup>27</sup>

Pendapat lainnya yang merinci lembaga negara dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen dituliskan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurutnya terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD NRI Tahun 1945, diantaranya:<sup>28</sup>

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- 2) Presiden;
- 3) Wakil Presiden;
- 4) Menteri dan Kementerian Negara;
- 5) Menteri Luar Negeri;<sup>29</sup>
- 6) Menteri Dalam Negeri;<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*,

<sup>27</sup> Lihat selengkapnya dalam Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...., ibid.*, hlm. 84-88.

<sup>29</sup> Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumvirat* bersama-sama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan [lihat Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945].

<sup>30</sup> Menteri Dalam Negeri sebagai menteri *triumvirat* bersama-sama

- 7) Menteri Pertahanan;<sup>31</sup>
- 8) Dewan Pertimbangan Presiden;
- 9) Duta;
- 10) Konsul;
- 11) Pemerintahan Daerah Provinsi;
- 12) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi;
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- 15) Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
- 17) Pemerintahan Daerah Kota;
- 18) Walikota Kepala Pemerintahan Daerah Kota;
- 19) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota;
- 20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus;
- 21) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- 22) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- 23) Komisi Penyelenggaraan Pemilu;
- 24) Bank Sentral;
- 25) Badan Pemeriksa Keuangan;
- 26) Mahkamah Agung (MA);
- 27) Mahkamah Konstitusi (MK);
- 28) Komisi Yudisial (KY);

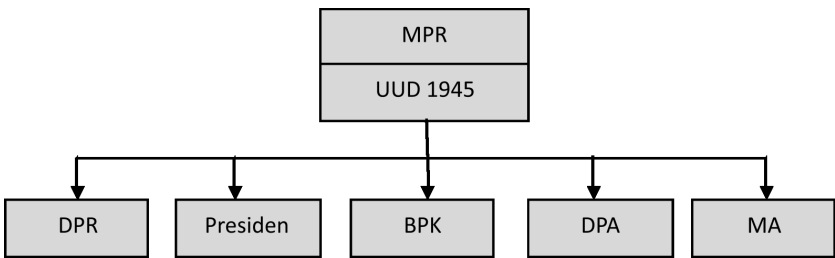
---

Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan [lihat Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945].

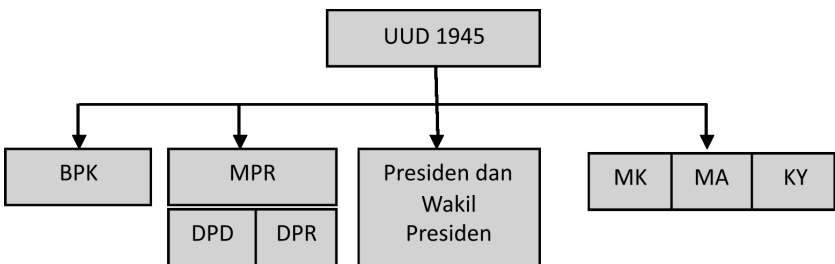
<sup>31</sup> Menteri Pertahanan sebagai menteri *triumvirat* bersama-sama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri [lihat Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945].

- 29) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
- 30) Angkatan Darat (TNI-AD);
- 31) Angkatan Laut (TNI-AL);
- 32) Angkatan Udara (TNI-AU);
- 33) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI); dan
- 34) Badan-badan lainnya yang terkait dengan dengan kehakiman seperti kejaksaan.

Secara umum, perbedaan lembaga negara sebelum amandemen dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 dapat digambarkan di bawah ini:



**Bagan 1. Struktur lembaga negara sebelum amandemen**



**Bagan 2. Struktur lembaga negara pasca amandemen**

#### D. Kedudukan Lembaga Negara dalam Konstitusi

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.<sup>32</sup>

Dengan makna kedudukan dari dua sisi tersebut Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok yaitu lembaga tertinggi negara, MPR dan lembaga tinggi negara yang terdiri atas: presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung. Namun berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara pola Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978.<sup>33</sup>

Untuk mencoba memahami konsep lembaga negara dengan pendekatan perbandingan, selanjutnya Philipus M. Hadjon memberikan contoh konsep Jerman. Konstitusi Jerman membedakan *state organ* dengan *constitutional organ*. *Constitutional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Dalam konstitusi ketatanegaraan Jerman, *constitutional organ* ialah *Bundestag* sebagai organ yang langsung dipilih oleh rakyat. Adapun *state organs* merupakan lembaga dalam negara Jerman yang dianggap bertindak atas

---

<sup>32</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014., hlm. 59.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 59-60.

nama negara Jerman.<sup>34</sup>

Selanjutnya—dalam konteks ketatanegaraan Indonesia—Jimly Asshidiqie membedakan empat tingkatan kelembagaan di tingkat pusat, diantaranya:<sup>35</sup>

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 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.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*,

<sup>35</sup> Lihat dalam *ibid.*, hlm. 43-44.

<sup>36</sup> *Ibid.*



# **BAB III**

## **KONSTITUSI DAN LEMBAGA NEGARA DALAM TINJAUAN TEORITIK**

### **A. Pengantar**

Pengaturan lembaga negara dalam sebuah konstitusi merupakan hal yang paling fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dewasa ini. Sebab, pada dasarnya penyelenggaraan negara tidak dapat berjalan tanpa adanya lembaga negara. Di sisi lain, kehidupan penyelenggaraan ketatanegaraan tidak dapat eksis tanpa adanya suatu konstitusi sebagai aturan dasar bernegara. Oleh karena itu, konstitusi dan lembaga negara adalah dua sisi koin yang tak dapat dipisahkan satu sama lain.

Dalam buku ini akan berpijak pada berbagai teori baik teori yang berkaitan dengan konstitusi dan lembaga negara sebagai fokus pembahasan maupun berbagai teori lainnya seperti sistem pemerintahan, pemisahan dan pembagian kekuasaan, prinsip *checks and balances* sebagai materi muatan konstitusi itu sendiri. Kemudian diakhiri dengan paparan singkat kerangka konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) pasca amandemen untuk menunjang pembahasan dalam buku ini.

### **B. Teori Konstitusi**

Secara historikal, penggunaan aturan dasar (konstitusi) dalam bernegara telah lama dikenal oleh bangsa Timur, sebelum

peradaban bangsa Eropa mengenal penggunaan konstitusi. Tepatnya oleh bangsa Arab pada abad ke-7 di zaman Nabi Muhammad SAW., dalam Konstitusi Madinah<sup>1</sup>. Konstitusi Madinah menjadi semacam *the living law* pada warga negara yang tingkat kebhinnekaan warganya sangat tinggi dan menjadi konstitusi modern<sup>2</sup> pertama yang ada di dunia. Selanjutnya, di

---

<sup>1</sup> Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW., dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Makkah terhitung sejak pengangkatan Nabi Muhammad SAW sebagai rasul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi kaum yang komunitas yang merdeka setelah pada tahun 622 M, hijrah ke Madinah, kota yang tertindas, di Madinah mereka mempunyai kedudukan yang baik dan segera menjadi umat yang kuat dan dapat berdiri sendiri. Lihat Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Cet. Ke-5), Jakarta: UI, 1985, hlm. 92. Selanjutnya dalam Konstitusi Madinah telah memuat sejumlah hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, misalnya: Pasal 2 Konstitusi Madinah “*Kaum Muhajirin (pendatang) dari Quraisy sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar diat diantara mereka dan mereka membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil diantara mukminin*”; Pasal 11 “*sesungguhnya mukminin tidak boleh membiarkan orang yang berat menanggung utang diantara mereka, tetapi membantunya dengan baik dalam pembayaran tebusan atau diat*”; Pasal 16 “*sesungguhnya orang Yahudi yang mengikuti kita berhak atas pertolongan dan santunan, sepanjang (mukminin) tidak terzalimi dan ditentang (olehnya)*”; Pasal 25 “*Kaum Yahudi Bani ‘Auf bersama dengan warga yang beriman adalah satu umat. Kedua belah pihak, kaum Yahudi dan kaum Muslimin, bebas memeluk agama masing-masing. Demikian pula halnya sekutu dan diri mereka sendiri. Bila antara mereka ada yang melakukan aniayah dan dosa dalam hal ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya*”.... lihat selengkapnya dalam Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi), Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2014, hlm. 2.

<sup>2</sup> Kualifikasi Piagam Madinah—*al-shahifah yang memuat 47 Pasal*—sebagai konstitusi diakui oleh sarjana—misalnya—Montgomery Watt, *Muhammad: Prophet and Statements*, New York: Oxford University Press, 1964. Lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, Jakarta: UI-Press, 1995); Dahlan Thaib dkk., *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi* (cet. Kelima), Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005. Lihat juga Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada*

belahan Eropa lahirlah beberapa konstitusi seperti: Konstitusi tidak tertulis (konvensi) di Inggris yang biasa dikenal sebagai *Magna Charta* (5 Juli 1215); Konstitusi Amerika Serikat (1787)—biasanya dianggap konstitusi pertama di dunia dengan sebutan *Declaration of Human Right* (5 Juli 1775); Konstitusi Perancis (1795) yang dipelopori oleh *Les droits de l'homme et du citoyen* (Agustus 1789). Dan konstitusi lainnya yang diterapkan di berbagai negara, sampai pada Konstitusi Indonesia —Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945)<sup>3</sup>.

Terlepas sejarah konstitusi di atas, konstitusi pada hakikatnya berkenaan dengan legitimasi kekuasaan pemerintah sebagai representasi atau personifikasi negara dalam memerintah. Isu tentang konstitusi Thomas Paine mengemukakan dua dalil dalam teorinya tentang hakikat fungsional konstitusi dalam hubungan dengan pemerintahan negara. Pertama, “*A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and a government without a constitution is power without right*”. Kedua, “*A constitution is a thing antecedent to a government; and a government is only the creature of a constitution*”.<sup>4</sup>Berdasarkan pendapat Paine, isu ekstensial konstitusi pada hakikatnya berkenaan dengan

---

*Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (cet. Kedua), Jakarta: Kencana, 2004. Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis Pertama di Dunia*, Jakarta: Bulan Bintang, 1973. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Press Jakarta, 2006.

<sup>3</sup> Lihat perkembangan konstitusi Indonesia dalam Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.

<sup>4</sup> Carles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York-Ithaca: Cornell University Press, 1947, hlm. 2 dalam dalam Titon Slemet Kurnia, *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 7.

legitimasi kekuasaan pemerintah sebagai representasi atau personifikasi negara dalam memerintah.

Dalam kaitan dengan itu, Titon Slamet Kurnia memberikan penekanan pada pernyataan Paine bahwa “*a government without a constitution is power without right*”. Menurutnya pada pernyataan kedua Paine lebih menekankan pada aspek fungsional dari kedudukan atau posisi konstitusi terhadap eksistensi pemerintah bahwa konstitusi ada lebih dahulu dari pemerintah, dan pemerintah tidak lain hanyalah ciptaan konstitusi. *A fortiori*, berdasarkan pemikiran tersebut dapat disimpulkan pengertian bahwa semua negara pasti memiliki konstitusi.<sup>5</sup> Apa yang diungkapkan tersebut menjadi sebuah penghayatan akan urgensi konstitusi bagi suatu negara terlebih kepada penyelenggara negara maupun kepada warga negara.

Lebih jauh, Titon Slamet Kurnia mengintrodusir bahwa pernyataan Paine tersebut bersifat deskriptif belaka; berbicara tentang konstitusi apa adanya, bukan apa yang seyogianya ada. Artinya, dengan kembali pada hakikat dari konstitusi di atas, yaitu sebagai seperangkat kaidah-kaidah dalam rangka mendirikan pemerintah (*a body of rules constitutes a government*) suatu negara, tidak ada satu negara pun dapat eksis tanpa memiliki konstitusi karena eksistensi konstitusi tersebut bermakna yuridis, pada saat yang sama, sebagai eksistensial pemerintah (alas hak dari kekuasaan pemerintah untuk memerintah dalam negara). Dalam arti demikian tidak dipersoalkan bakal seperti apakah pemerintah yang dilahirkan oleh konstitusi tersebut: Apakah demokratis atau otokratis? Apakah baik atau jahat? Muller sebagai penegasan

---

<sup>5</sup> Lihat selengkapnya dalam *ibid.*,

mengatakan, “*A constitution can be thought of as the set of rules that define a community’s political institutions. By this definition all communities, even dictatorships, have a constitutions.*”<sup>6</sup>

Beranjak dari uraian di atas, menurut Herman Heller membagi konstitusi itu dalam tiga pengertian sebagai berikut:

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*die politische Verfassung als gesellschaftliche wirklichkeit*) dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum;
2. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *Rechtsverfassung (die verselbstandigte rechtsverfassung)*. Tugas mencari unsur-unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum di sebut “abstraksi”;
3. Kemudian orang mulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.<sup>7</sup>

Nampak identifikasi Herman Heller tentang konstitusi menunjukkan tahap dan proses perumusan konstitusi mulai dari nilai-nilai internalisasi dari politik kehidupan masyarakat sampai kepada penulisan nilai-nilai tersebut dalam sebuah naskah konstitusi. Jadi dapat dipahami bahwa konstitusi sebagai

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>7</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988, hlm. 65.

suatu *cita hukum ketatanegaraan* yang dikodifikasi dalam bentuk naskah tertulis. Tentu dalam kaitannya, pengkodifikasian *cita hukum ketatanegaraan* tersebut memiliki sejumlah fungsi yang akan dicapai dalam kehidupan bernegara.

Terkait dengan fungsi suatu konstitusi, menurut M. Fajrul Falaakh bahwa penetapan suatu konstitusi memiliki tujuan, begitu pula dalam kaitan dengan amandemen konstitusi. Saat MPR mengubah UUD 1945 pada tahun 1999-2002, MPR memiliki sejumlah tujuan: [periksa pertimbangan-pertimbangan pada setiap keputusan amandemen]. Cara pandang ini menegaskan instrumentalisasi konstitusi dan tujuan amandemen bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagaimana sudah ditunjukkan oleh pendapat bahwa konstitusi bersifat dan bersikap anteseden terhadap organisasi negara.<sup>8</sup>

Secara khusus Van Maarseven dan Van der Tang mengemukakan sejumlah fungsi konstitusi (*functional pluriformity*) yaitu:<sup>9</sup> fungsi ideologis atau nasionalistik, fungsi informatif/ deklaratorik, fungsi registrasi, fungsi *barrier* (perintang), fungsi *regulatory*, fungsi transformasi, fungsi *canalization*, dan fungsi “kehumasan” (*public relations function*). Empat dari delapan fungsi ini dikategorikan sebagai fungsi umum, yaitu informatif, pengaturan (*regulatory*), transformasi dan kanalisasi.

Fungsi konstitusi menurut Maarseveen dan Tang adalah:

1. Fungsi informatif/deklaratorik: warga negara adalah bangsa

---

<sup>8</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014, hlm. 31.

<sup>9</sup> HLM. Thlm. J.F. van Maarseven dan Ger van der Tang, *Written Constitutions (A Computerized Comparative Study)*, New York: Oceana Publications, Inc, 1978, hlm. 272-282., dalam *ibid*.

Indonesia asli dan bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang; Indonesia adalah negara kepulauan; negara hukum; negara kesatuan (masing-masing berisi konsep teori).

2. Fungsi *regulatory* (terutama tentang proses): misalnya mengatur sistem Pilpres, alasan dan prosedur pemakzulan, prosedur amandemen konstitusi, ada *delegating provisions* dari *blanket provisions* (*open legal policy*).
3. Fungsi transformasi: mengalihkan bentuk kebiasaan, kesepakatan, institusi sosial-ekonomi-budaya ke dalam dokumen undang-undang dasar sehingga jadi bagian dari hukum konstitusi (*constitutional law*). Contoh menjamin kedudukan masyarakat hukum adat dan daerah, menjamin keberadaan parpol sebagai peserta pemilu, menjamin pelaksanaan pemilu oleh komisi independen, menjamin keterwakilan daerah, membentuk komisi yudisial dalam rangka “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim”, stabilitas sistem presidensial (pemakzulan bukanlah *parlementary vote-of-no-confidence*), regenerasi kepemimpinan secara teratur (masa jabatan presiden dibatasi dua kali).
4. Fungsi *canalization* mengenai masalah-masalah politik: alasan dan prosedur pemakzulan, pengisian lowongan jabatan presiden atau wapres dan lowongan kedua jabatan secara bersamaan, membentuk peradilan konstitusi untuk memastikan kesesuaian UU dengan UUD dan memulihkan ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan (PUU di MA dan MK), menjaga stabilitas ketatanegaraan, yaitu dalam *interplay* antarlembaga negara (SKLN).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Mohammad Fajlul Falaakh, *ibid.*, hlm. 31.

Selanjutnya Fajrul Falaakh mengemukakan komentar terhadap fungsi-fungsi di atas dengan memberikan berbagai catatan diantaranya: *pertama*, kebanyakan fungsi tersebut (tiga) adalah *regulatory* karena konstitusi berisi aturan atau menjadi sumber hukum tertinggi (*higher law*); fungsi informasi bukan berwatak regulatif. *Kedua*, fungsi informasi dapat dibedakan fungsi *declaratory* (*public relations*). Fungsi kanalisasi terkesan hanya “menyalurkan” permasalahan, sehingga dapat dipertajam oleh fungsi lain, yaitu *dispute resolution* dan bahkan adjudikasi (*adjudication*). Ini berkesesuaian dengan kekuasaan kehakiman.<sup>11</sup>

Ada fungsi (*regulatory*) pada muatan konstitusi Bryce yang juga bisa disebut fungsi pemersatu (*uniting function*), yaitu “*to hold state together*”. Ini merupakan fungsi penting dalam hubungan pusat daerah di suatu negara. Ada fungsi atribusi regulasi (delegasi) kepada legislatif berdasarkan supremasi konstitusi (*higher law*). Konsekuensinya, ada fungsi disiplin/tertib hukum (*order, regulatory*): konstitusi mengatur pengujian peraturan (*judicial review of legislations*) karena kedudukannya sebagai *lex superior*, dan yudikatif berperan sebagai pengawal konstitusi.<sup>12</sup>

Fungsi-fungsi lain: distribusi dan limitasi kekuasaan (*limitasi government*; sesuai paham negara hukum atau *rule of law* sebagai muatan konseptual konstitusi), proteksi (misalnya HAM, identitas bangsa, bentuk negara), distribusi sumber daya ekonomi (pada konstitusi sosial-ekonomi).<sup>13</sup>

Berdasarkan fungsi konstitusi sebagaimana yang diuraikan di atas, pemaparan terakhir dalam teori konstitusi ini yang

---

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>13</sup> *Ibid.*,

relevan dengan fokus penelitian adalah materi muatan konstitusi. Menurut Fajrul Falaakh sebagai dokumen publik yang berkedudukan khusus dalam sistem hukum negara, konstitusi tertulis berisi aturan-aturan dasar (*basic law*) bernegara seperti maksud dan tujuan negara organisasi kekuasaan negara, fungsi dan wewenang pejabat/ lembaga negara serta tanggung jawabnya, pembatasan terhadap kekuasaan negara, mengatur hubungan antara sesama lembaga negara, termasuk jaminan atas perlindungan hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara.<sup>14</sup>

Menurut Maarseven, konstitusi menjawab sejumlah persoalan pokok antara lain tentang:

1. Hukum dasar suatu negara;
2. Aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara;
3. Mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya;
4. Mengatur tentang hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kaitan satu sama lain;
5. Mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan kelembagaannya;
6. Ideologi elit penguasa; dan
7. Menentukan hubungan material antara negara dengan masyarakat.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Henry Campblell Black, *Black's Law Dictionary, Definition of Terms and Phrases of American and English jurisprudence*, Ancient and Modern, Mennesota: West Publishing, 2003., dalam *ibid.*, hlm. 44.

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm. 44.

James Bryce berpendapat setiap konstitusi mengatur tentang kerangka sistem pemerintahan negara, jaminan terhadap hak-hak warga negara, dan mekanisme hubungan pusat-daerah yang kohesif.<sup>16</sup>

Pendapat bahwa isi terpenting suatu konstitusi adalah pengaturan tentang struktur organisasi negara dan batas-batas wewenangnya berarti melihat negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dengan unit-unit di dalamnya. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh G. Sartori bahwa yang terpenting dalam konstitusi adalah struktur atau organisasi negara.<sup>17</sup> Berbeda dengan Massimo La Torre yang mengkritik keterbatasan muatan konstitusi seperti itu, menurutnya sebagai *self-institution of the people or society* terutama memuat hak-hak masyarakat. J.E. Lane mengaitkan konstitusi dengan *legal order* dan menekankan materi muatan pokok konstitusi (*core content*) tentang *right and duties*. Dalam konteks ini maka muatan konstitusi dapat dianalisis berdasarkan *based right theory* (Dworking) yang pada pokoknya mengandung *right to organize state powers (constituent*

---

<sup>16</sup>James Bryce, *Introduction to the Study on the Law Of England*, London: Butterworrrths, 1901, hlm. 271-272. Ia mengatakan, setiap konstitusi memiliki tiga objek pengaturan yaitu: (1) *to establish and maintain a frame of government under which the work of the state can be effienly carried on, the aims of such of frame of government being on teh one hand to asociete the people with government, and on the other hand, to preserve public order, to avoid hasty decisions and to maintain a tolerable continuity of policy;* (2) *to provide due security of right of the individual citizen as respects person, property, and opinion, so that he shall have nothing to fear from the tyranny of an excited majority;* (3) *to hold the state together, not only to prevent its disruption by the revolt or secession of a part of the nation, but to strengthen the cohesiveness of the country by creating good machinery for connecting the outlying parts with the centre, and by appealing to every motive of interest and sentiment, that can lease all sections of the inhabitants to desire to remain united under one government.*, dalam Mohammad Fajrul Falakkh, *ibid.*, hlm. 44.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 45.

*power*) dan *human rights* pada umumnya. Dan pada dasarnya *human rights* dapat dikelompokkan ke dalam hak-hak negatif dan hak-hak positif.<sup>18</sup>

Meski demikian, Wheare menyatakan konstitusi sebagai hasil kompromi politik (dan hukum) yaitu bahwa, “*constitutions, when are framed and adopted, tend to reflect the dominant beliefs and interests, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at that time.*” Jadi konstitusi dapat mengatur aspek sosial (misalnya tentang sumber daya manusia dan pendidikan), ekonomi (misalnya soal sumber daya alam, anggaran negara, jaminan sosial), dan kebudayaan (misalnya bahasa dan agama) yang menjadi perhatian dan keprihatinan perumusannya dan mengemuka pada waktu perumusan konstitusi.<sup>19</sup>

Dalam konteks materi muatan konstitusi Indonesia, Sri Seomantri mengajukan pendapat bahwa materi muatan UUD 1945 pra-amandemen adalah hak-hak asasi manusia (Pasal 27-31, 34), susunan ketatanegaraan yang fundamental (Pasal 1-2, 4, 6-8, 16-19, 23 (5), 24), pembagian dan pembatasan tugas yang fundamental (Pasal 3, 5, 10-15, 20-22, 23 (1), 32, 34, 37), dan materi lain-lain (seperti tentang atribut negara). Materi muatan UUD 1945 ini telah diubah secara formal pada tahun 1999-2002, yaitu melalui amandemen berdasarkan Pasal 37 UUD 1945.<sup>20</sup>

## **1. Konsep *The Living Constitution***

Dalam perkembangannya konstitusi normatif yang menjadi dasar bernegara terus mengalami dinamika dalam

---

<sup>18</sup>Dikutip dalam *ibid.*,

<sup>19</sup>*Ibid.*,

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 45.

wujud pelaksanaannya. Sebelum konstitusi suatu negara dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kehidupan ketatanegaraan yang mengharuskan adanya perubahan atau amandemen konstitusi, maka segala materi yang terkandung di dalam konstitusi mampu beradaptasi dengan perkembangan kenegaraan (*the living constitution*). *The living constitution* menjadi semacam langkah solutif apabila amandemen konstitusi tidak dimungkinkan. Oleh karena itu, peneliti menilai konsep *the living constitution* penting dalam menanggapi wacana amandemen suatu konstitusi, sehingga dapat memberikan jawaban objektif sejauhmana *the living constitution* mampu beradaptasi dengan perkembangan ketatanegaraan dan sejauhmana *the living constitution* tidak mampu lagi mengurai permasalahan kebangsaan sehingga mengharuskan adanya perubahan konstitusi.

Tesis dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal.<sup>21</sup> Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-undang dasar, sementara momen yang sama dunia berubah begitu cepat.<sup>22</sup>

Berikut beberapa pandangan yang sifatnya aspirasional

---

<sup>21</sup>David A. Strauss, *The Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2010, hlm. 1., dalam Titon Slamet Kurnia, *op.cit.*, hlm. 55. Bandingkan pula dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, Beliau menilai bahwa *the living constitution* merupakan bentuk perubahan konstitusi non formal. Fajrul Falaakh mentesiskan bahwa dalam keadaan konkret penerapan konstitusi acapkali mengalami perubahan non formal melalui berbagai ajudikasi konstitusi [*constitutional review* ke MK] maupun rumusan undang-undang yang bentuk oleh pihak legislatif dan eksekutif.

<sup>22</sup>Dikutip dalam *ibid.*,

tentang *the living constitution* oleh praktisi hukum paling otoritatif yaitu di Amerika Serikat dan Kanada. *Chief Justice* Marshall dalam kasus *McCulloch v. Maryland* (1819) mengatakan tentang tujuan eksistensial *the Constitution of the United States*: “to endure for ages to come and consequently to be adapted to the various crises of human affairs.” Dalam kasus lain yaitu *Cohens v. Virginia* (1821) *Chief Justice* Marshall mengulang kembali posisinya: “a constitution is framed for ages to come and is designed to approach immortality as nearly as human institution can approach it.” *Justice* Cardosa dalam *the Storrs Lectures* di *Yale Law School* membuat pernyataan senada: “a constitution states or ought to state not rules for passing hour, but principles for an expending future.” Sementara *Justice* Brandeis mengemukakan pandangannya tentang *the Constitution United States*: “is a living organism. As such it is capable of growth—of expansion and of adaptation to new conditions... Because our Constitution possesses the capacity of adaption, it has endured as the fundamental law of an ver-developing people<sup>23</sup>.”

Konsep *the living constitution* sebagai konstitusi normatif sangat penting dengan mempertimbangkan asumsi Strauss tentang bagaimana seyogianya sebuah undang-undang dasar mampu merespon perubahan yang terjadi sementara di sisi lain undang-undang dasar tersebut belum secara formal diamandemen. Dari pendapat aspirasional yang dikemukakan oleh hakim-hakim terkemuka Amerika Serikat dan Kanada di atas menunjukkan bahwa mereka tidak menghendaki konstitusi statis (yang dalam kondisi *status quo* tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi). *Chief Justice* Rehnquist, *the Supreme Court of the United States*,

---

<sup>23</sup>Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 55.

bahkan dengan mengatakan, “*at first blush it seems certain that a living constitution is better than what must be its counterpart, a dead constitution*”.<sup>24</sup>

Namun argumen untuk *the living constitution* sangat lemah ditinjau dari segi asas *rule of law* yang pada analisis awal lebih menekankan pentingnya formalitas. Antonin Scalia berasumsi bahwa konsep *original meaning* yang diposisikan kontras dengan *the living constitution*, sebagai lebih prospektif ketimbang alternatif lain dalam kaitan kesesuaian dengan *the rule of law*. Lebih lanjut, untuk menjustifikasi objektivitas konsep *the living constitution* sebagai konstitusi normatif maka digunakan argumen *a contrario* dari pernyataan Struss: sepanjang tidak ada tujuan manipulasi dari upaya untuk membuat konstitusi (undang-undang dasar) mampu beradaptasi dengan perubahan yang terjadi maka upaya tersebut valid. Dengan pengertian lain, barangsiapa bertanggungjawab melakukan interpretasi konstitusi maka harus mampu pula membuktikan bahwa upayanya itu, menginterpretasi konstitusi sesuai dengan perubahan yang tengah berlangsung, benar-benar tidak didasarkan kepentingan atau aspirasi subjektif.<sup>25</sup>

Titon Slemet Kurnia menginterpretasi bahwa konsep *the living constitution* sebagai konstitusi normatif sangat relevan fungsinya hanya sebagai *gap filter* terhadap undang-undang dasar sepanjang belum dilakukan amandemen kepadanya menyesuaikan dengan perubahan atau perkembangan yang terjadi. Dalam fungsi yang demikian maka konsep ini seyogianya digunakan secara terbatas. *Appeal* kepada *the living constitution* akan menjadikan konstitusi lebih fleksibel, lebih

---

<sup>24</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 56.

<sup>25</sup> *ibid.*, hlm. 58.

dengan realitas sosial objektif. Namun tidak berarti bahwa tidak mesti ada amandemen terhadap undang-undang dasar serta menyerahkannya kepada kebijakan dari interpreter konstitusi untuk menginterpretasi sesuai dengan perkembangan atau perubahan yang terjadi.<sup>26</sup>

Apa yang disebutkan di atas terkait perubahan konstitusi dalam arti non formal yang mesti dibuktikan bebas dari anasir-anasir subjektivitas, nampaknya sukar untuk dilakukan. Mengingat dalam pergolakan perumusan suatu aturan dilandasi oleh kepentingan ideologi—terutama ideologi elit penguasa. Lagi pula dalam *the living constitution* hanya dapat dilakukan terbatas untuk hal yang sifatnya tidak terlalu mendasar dan fundamental mengubah meteri muatan konstitusi yang telah disepakati. Namun *the living constitution* tidak dapat diaplikasikan pada permasalahan yang sifatnya fundamental mengubah praktik dan struktur ketatanegaraan—hal ini membutuhkan amandemen.

## 2. Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Konstitusi

Doktrin tentang HAM sekarang ini sudah diterima secara universal sebagai *a moral, political, and legal framework and as a guideline* dalam membangun dunia yang lebih damai dan bebas dari ketakutan dan penindasan serta perlakuan yang tidak adil. Oleh karena itu, dalam paham negara hukum, jaminan perlindungan HAM dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang disebut *rechstaat*. Bahkan, dalam perkembangan selanjutnya, jaminan-jaminan HAM itu juga diharuskan tercantum dengan tegas dalam undang-undang atau konstitusi tertulis negara demokrasi konstitusional

---

<sup>26</sup>Lihat selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 58-59

(*constitutional democracy*), dan dianggap sebagai materi ketentuan lainnya, seperti mengenai format kelembagaan dan pembagian kekuasaan negara dan mekanisme hubungan antarlembaga negara.<sup>27</sup>

Secara historis HAM sebagaimana yang saat ini dikenal (baik yang dicantumkan dalam pelbagai piagam maupun dalam Undang-Undang Dasar), memiliki riwayat perjuangan panjang. Bahkan sejak abad ke-13 perjuangan untuk meneguhkan gagasan HAM ini sudah dimulai. Segera setelah ditandatangani Magna Charta pada tahun 1215 oleh Raja John Lackland, maka seringkali peristiwa ini dicatat sebagai perjuangan HAM, sekalipun sesungguhnya piagam ini belum merupakan perlindungan terhadap HAM sebagaimana yang dikenal dewasa ini. Sebab yang dimuat dalam Magna Charta tak lebih dari jaminan perlindungan terhadap kaum bangsawan dan Gereja, tetapi dilihat dari segi perjuangan HAM (walaupun khusus untuk bangsawan dan gereja) Magna Charta dapatlah dicatat sebagai yang pertama dan bukan sebagai permulaan dari sejarah HAM seperti yang dikenal sekarang.<sup>28</sup>

Selanjutnya perkembangan HAM<sup>29</sup> adalah dengan

---

<sup>27</sup> Jimly Asshidiqie, Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2014., hlm. 343.

<sup>28</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 307.

<sup>29</sup> Perkembangan HAM juga dapat dipahami dari generasi ke generasi yang dapat diurai sebagai berikut: Generasi pertama, pemikiran mengenai konsep HAM yang sejak lama berkembang dalam para wacana para ilmuwan sejak era *enlightenment* di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi pertama HAM ini adalah peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Right* Perserikan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948 setelah sebelumnya ide-ide perlindungan HAM itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, seperti di Inggris dengan *Magna Charta* dan *Bill of Right*, di Amerika Serikat dengan *Declaration of Independence*, dan di Prancis dengan *Declaration of Right of Man and*

ditandatangani *Petition of Right* pada tahun 1628 oleh Raja Charles I. Kalau pada tahun 1215 raja berhadapan dengan kaum bangsawan dan gereja, yang mendorong lahirnya Magna Charta, maka pada tahun 1628 tersebut Raja berhadapan dengan Parlemen yang terdiri dari utusan rakyat (*the House Commons*). Kenyataan ini memperlihatkan bahwa perjuangan HAM memiliki korelasi yang erat dengan perkembangan demokrasi. Perkembangan HAM kemudian banyak dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran John Locke dan Rousseau. Seperti diketahui selain John Locke merupakan peletak dasar dari teori Trias Politika Montesquieu, ia bersama dengan Thomas Hobbes dan Rosseau juga menciptakan teori perjanjian masyarakat. Perbedaannya adalah, jika teori Thomas Hobbes menghasilkan monarki absolut, maka teori John Locke menghasilkan monarkhi konstitusional.<sup>30</sup>

George W. Rainbolt, misalnya, menyebutkan bahwa teoritisasi tentang “hak” (*rights*) telah berlangsung lama dalam senarai sejarah dan masih terus berlangsung berbagai studi dan kajian terhadap konsep tersebut.<sup>31</sup> Perdefinisi, HAM dapat dikemukakan dalam sejumlah kamus dan ensiklopedia. Diantaranya yang dikompilasi/ diedit oleh P.H. Collin, Elizabeth A. Martin, dan Bryan A. Gerner.

Hak atau *rights* dapat berarti:

---

*of the Citizens....*, secara teoritis, perkembangan lain *human rights* adalah diperkenalkannya konsep baru yang bersifat koneksitas, yaitu *human rights*, *human development* dan *human security....*, lihat selengkapnya dalam Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi), Makassar: Pustaka Refleksi, 2009., hlm. 126-132.

<sup>30</sup> Lihat selengkapnya sejarah perkembangan HAM dalam *Ibid.*, hlm. 307-315.

<sup>31</sup> George W. Rainbolt, *The Concept Of Rights*, The Netherlands: Springer, 2006, hlm. 1., dalam *ibid.*, hlm. 120.

1. Title to or interest in any property. 2. Any other interest or privilege recognized and protected by law. 3. Freedom to exercise any power conferred by law.<sup>32</sup>

Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary*<sup>33</sup> disebutkan bahwa:

1. That which is power under law, morality, or ethics. 2. Something that is due to a person by just claim, legal guarantee, or moral principle. 3. A power, privilege, or immunity secured to a person by law. 4. A legally enforceable claim that another will do or will not do a given act; a recognized and protected interest the violation of which is a wrong. 5. The interest, claim, or ownership that one has in tangible or intangible property. 6. The privilege of corporate shareholders to purchase newly issued securities in amounts proportionate to their holdings. 7. The negotiable certificate granting such a privilege to corporate shareholder.”

Selanjutnya dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan pula bahwa:

“rights is correlative to duty; where is no duty there can be no right. But the converse is not necessarily true. There may be duties without rights. In order for a duty to create a right, it must be a duty to act or forbear. Thus, among those duties which have rights corresponding to them do not come duties, if such there be, which call for an inward state of mind, as distinguished from external acts or forbearances...”<sup>34</sup>

Dari seluruh definisi konsep hak (*rights*) tersebut, menurut

---

<sup>32</sup> P.H. Collin, *Dictionary of Law (Fourth Edition)*, London W1D 3HB: Peter Colling Publishing, 38 Soho Square, 2004., hlm. 263., dalam *ibid.*,

<sup>33</sup> Bryan A. Gerner, *Black's Law Dictionary (Ninth Edition)*, USA: West Publishing Co., 2009, hlm. 1436., dalam *ibid.*,

<sup>34</sup> *Ibid.*,

Adnan Jamal bahwa dapat diketahui hak adalah:

- a. Kepemilikan umum terhadap sesuatu;
- b. Penamaan atas suatu kepentingan terhadap apa saja yang dapat menjadi objek kepemilikan;
- c. Suatu kepentingan atau keistimewaan yang diakui dan dilindungi oleh hukum;
- d. Kemerdekaan untuk menjalankan segala kekuasaan yang diberikan oleh hukum;
- e. Apa yang layak bagi hukum, etika dan moral;
- f. Sesuatu yang (dapat/harus) dituntut oleh seseorang dengan tuntutan yang adil, jaminan hukum atau prinsip moralitas;
- g. Suatu kekuasaan, keistimewaan atau imunitas seseorang yang dijamin oleh hukum;
- h. Suatu klaim (tuntutan) yang dapat dipaksakan secara hukum agar pihak lain melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu dan kepentingannya diakui dan dilindungi dari setiap pelanggaran terhadapnya;
- i. Kepentingan, klaim (tuntutan) atau kepemilikan atas suatu objek baik yang nyata maupun yang abstrak;
- j. Keistimewaan yang melekat pada pihak atas suatu barang/jasa yang dijamin keamanannya dan dapat diperjualbelikan atau dinegosiasikan; dan
- k. Hak selalu berkorelasi dengan kewajiban. Dimana ada hak disitu ada kewajiban. Begitupula tidak ada kewajiban tanpa hak.<sup>35</sup>

Terlepas dari pengertian HAM di atas, keniscayaan HAM dalam konsep bernegara adalah hal yang mutlak harus ada

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm.122.

mengiringi perjalanan negara hukum dan demokrasi. Sebab, pada hakikatnya inti dari ajaran hukum<sup>36</sup> adalah perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia (perlindungan HAM).

Namun dalam kondisi dewasa ini, fakta lain dari evolusi konseptual HAM terlihat adanya agenda *eksploitasi-manipulatif* dibalik dorongan gagasan universalitas HAM yang sesungguhnya dapat diklaim sebagai bagian dari proses hegemoni neoliberalisme atau kapitalisme global.<sup>37</sup> Dalam studinya Anna Grear menemukan bahwa dunia saat ini telah dikuasai oleh kapitalisme global melalui berbagai korporasi transnasional dan menjadikan isu HAM sebagai bagian *kampanye* politiknya demi agenda hegemoniknya (ekonomi-politik).<sup>38</sup>

Terlepas dari konsep dan isu di atas, bagaimana kemudian prinsip penerapan HAM di Indonesia? Negara dan hukum

---

<sup>36</sup> Dalam negara hukum baik konsep negara hukum *rechstaat* maupun *rule of law* isu HAM menjadi salah satu karakteristik utama. Misalnya konsep negara hukum *rechstaat* yang dipostulatkan oleh F.J. Sthall mengidentifikasi unsur-unsur negara hukum *rechtstaat*, sebagai berikut: Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*); Pemisahaan kekuasaan negara (*scheiding van machten*); Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur*); dan Adanya peradilan administrasi negara (*administratief recht-praak*). Begitupula konsep negara hukum *rule of law* yang dikemukakan oleh A.V Dicey diantaranya sebagai berikut: Supremasi aturan-aturan hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum bila dilanggar; Kedudukan yang sama di muka hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi para pejabat; dan Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

<sup>37</sup> Fenomena ini nampak dicandrakan, misalnya oleh Anna Grear bahwa: "that the idea universal human right is currenty forced to serve a hegemonic neoliberal approach to rights which has effectively 'co-opted' human rights 'in support of processes associated with capitalist globalisation., *ibid.*, hlm. 130.

<sup>38</sup> Lihat selengkapnya dalam *ibid.*, hlm.130-131.

justru diwajibkan untuk menghormati HAM (Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945); bukan sebaliknya HAM ada karena negara dan hukum. Selanjutnya pengertian filosofis: HAM adalah hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng' (Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 bagian Menimbang huruf b jo. Pasl 1 angka 1). Definisi kerja: "HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia" (Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Pasal 1 Butir 1).<sup>39</sup>

Fajrul Falaakh kemudian menguraikan beberapa prinsip penerapan HAM di Indonesia diantaranya sebagai berikut:

- a. Prinsip timbal-balik (resiprositas; Pasal 28 J ayat (1) UUD NRI Tahun 1945); penghormatan terhadap hak orang lain;
- b. Kewajiban negara terutama pemerintah (Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945); melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi HAM. Negara juga wajib menyusun peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan yang mengatur mekanisme dan lembaga untuk menangani HAM, serta mengimplementasikan secara efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan negara, dan bidang lain;
- c. Pembatasan oleh undang-undang (Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945) semata-mata menjami hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan,

---

<sup>39</sup> Mohammad Fajrul Falaakh., *op.cit.*, hlm. 125.

- dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.
- d. Hak-hak yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945); *non-derogable rights*; hak untuk hidup (Pasal 28A), hak untuk tidak disiksa, hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama (Pasal 28E ayat (2); 29 ayat (2)), hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi yang berhadapan hukum, hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut<sup>40</sup>(nonrekroaktif); prinsip nonrekroaktif dapat disampingi untuk mengadili pelanggaran berat HAM (*gross violations of human rights*); dan
  - e. Jaminan perlindungan HAM perlu dikaitkan dengan kompetensi dan mekanisme peradilan di bawah MA maupun MK.<sup>41</sup>

### 3. Perubahan Konstitusi

Ketika *the living constitution* tidak dapat lagi mengurai sekelumit permasalahan yang terjadi, maka pilihan terakhir adalah melakukan perubahan atau amandemen konstitusi. Karena setiap konstitusi yang tertulis—termasuk UUD NRI Tahun 1945—mencantumkan pasalnya tentang perubahan. Hal ini disebabkan karena konstitusi walaupun ia direncanakan untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi

---

<sup>40</sup>Hak atas asas nonretroaktif tidak dapat diberlakukan pada pelanggaran HAM berat masa lalu. Bahkan dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 wajib dimasukkan pengecualian ini demi tegaknya HAM.

<sup>41</sup> Selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 125-126.

perlu diubah. Suatu konstitusi pada hakikatnya adalah suatu dasar hukum yang merupakan dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, maka membuat konstitusi menetapkan cara perubahan yang tidak mudah, dengan maksud tidak mudah pula orang merubah hukum dasarnya. Kalau memang perubahan diperlukan, maka persoalan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak. Tetapi sebaliknya ada pula konstitusi yang mempertimbangkan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Konstitusi yang demikian fleksibel karena untuk perubahannya tidak memerlukan cara yang istimewa, cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya adapula konstitusi yang menetapkan syarat perubahan dengan cara istimewa, umpamanya perubahan itu harus disetujui lebih dahulu oleh kedua perwakilannya. Konstitusi itu bersifat rigid.<sup>42</sup>

Terlepas dari uraian di atas, Sri Soemantri mendeskripsikan arti dari perubahan konstitusi sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a. Menjadikan lain bunyi atau rumusan yang terdapat dalam konstitusi (undang-undang dasar);
- b. Menambahkan sesuatu yang tidak (belum) terdapat dalam konstitusi;
- c. Yang tercantum dalam konstitusi, karena faktor-faktor tertentu, dilaksanakan berbeda.

Selanjutnya C.F. Strong menguraikan lima cara formal perubahan konstitusi, yaitu melalui referendum, oleh parlemen dengan ratifikasi negara bagian, *special constituent assembly*, prosedur istimewa parlemen, dan prosedur parlementer

---

<sup>42</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam *op.cit.*, hlm. 75-76.

<sup>43</sup>Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 22.

biasa.<sup>44</sup> Sedangkan menurut Georg Jellinek, mengelompokkan dua cara untuk mengubah konstitusi, yaitu melalui prosedur yang ditentukan oleh konstitusi dan cara-cara di luar dari itu seperti revolusi, kudeta, atau konvensi. Mengikuti Jellinek, A.H. Struycken menyebut cara perubahan konstitusi menurut hukum (pengadilan) dan cara lain seperti revolusi, konvensi, dan kudeta. Uraian tersebut mengenai revolusi, kudeta, dan konvensi tidak sepenuhnya dapat diterapkan terhadap Indonesia pasca orde baru. Pendapat tersebut kesemuanya tidak menyinggung proses demokratisasi, khususnya transisi dari kekuasaan otoriter seperti yang terjadi di Indonesia dan kemudian menghasilkan amandemen UUD 1945.<sup>45</sup>

Adapun K.C Wheare mengemukakan faktor-faktor pengubah konstitusi. Menurutnya konstitusi berubah karena sejumlah faktor yang disebutnya sebagai *some primary forces* seperti revolusi industri (penemuan alat telekomunikasi dan perubahan perdagangan), perang atau ancaman perang, krisis ekonomi dan ketimpangan perdangan internasional, gagasan *welfare state* atau *social service state*, perkembangan demokrasi, penguatan sentralisasi eksekutif kerana penemuan dan perkembangan teknologi persenjataan modern, pengaruh partai politik—mungkin paling kuat—, sistem pemilu, sikap rakyat kepada konstitusi (*constitutional culture*) seperti di Amerika Serikat dan Swiss.<sup>46</sup> Menurut Wheare *some primary forces* juga

---

<sup>44</sup>Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 50.

<sup>45</sup>*Ibid.*, hlm. 51.

<sup>46</sup>Merujuk kepada pengertian sumber hukum dalam arti material maka kejadian alamiah, seperti bencana alam, dapat mengubah konstitusi. Contoh yang perlu ditajamkan pembahasannya: Wapres RI didudukkan sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana (Bakor PBP) berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Subulussalam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (pasca stunami Aceh 2006). Semula badan ini diketuai oleh Menteri Sosial., dalam *ibid.*, hlm.

dapat memicu konflik mendorong perubahan secara formal, atau mendorong perubahan persepsi terhadap makna konstitusi dan makna konstitusionalisme. Dengan kata lain, faktor-faktor tersebut juga mendorong perubahan konstitusi secara non formal, atau perubahan makna konstitusi tanpa perubahan dokumen, yaitu melalui *judicial interpretation* (perubahan karena/ oleh putusan pengadilan), perubahan hukum organik (yang mengatur lembaga negara) oleh pembentuk undang-undang, perubahan persepsi dalam masyarakat yang diwujudkan dalam kebiasaan dan tradisi (*usages and conventions*) sehingga mengubah praktik konstitusionalisme.<sup>47</sup>

Berdasarkan penelusuran literatur, tiap negara memiliki varian dalam perubahan konstitusi—misalnya di Belanda dan Amerika Serikat. Seperti diketahui, undang-undang dasar (*grondwet*) Belanda dapat diubah dengan undang-undang. Apabila akan diadakan perubahan terhadap undang-undang dasarnya, ada keharusan untuk membuat undang-undang tersendiri yang menguatkan adanya kehendak untuk melakukan perubahan tersebut. Dalam undang-undang yang berisi usul perubahan undang-undang dasar Belanda itu harus dinyatakan dengan tegas usul perubahan yang dikehendaki. Selain itu dalam undang-undang tersebut harus dikemukakan pula alasan-alasan yang digunakan untuk mengubah undang-undang dasar. Oleh karena dilakukan dengan undang-undang, prosedur serta proses pengajuan dan penetapannya sama dengan undang-undang. Ini berarti bahwa prakarsa dalam pengajuan usul perubahan dapat berasal dari pemerintah atau dapat pula berasal dari *Staten-General*<sup>48</sup>, yang hanya dapat dilakukan oleh

---

52.

<sup>47</sup> *Ibid.*,

<sup>48</sup> *Staten General* padanannya adalah Majelis Permusyawaratan

Majelis Rendah saja. Andaikata RUU berisi usul perubahan undang-undang dasar tersebut diterima oleh Majelis Tinggi, maka undang-undang itu kemudian dikirimkan kepada Kepala Negara Belanda untuk disahkan dan selanjutnya diundangkan dalam *Staatsblad* (Lembaran Negara). Adapun yang harus menjadi syarat dipenuhinya untuk sahnya keputusan tentang perubahan undang-undang dasar, yaitu:

- a. Sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari yang hadir menyetujui; sedangkan
- b. Kuorum untuk itu sekurang-kurangnya setengah dari anggota Majelis Rendah ditambah satu hadir.<sup>49</sup>

Berbeda halnya dengan prosedur, mekanisme perubahan konstitusi Amerika Serikat tidak diatur secara terperinci dalam konstitusinya. Ketentuan tentang perubahan diatur dalam *Article V Constitution*. Menurut Orfield, konstitusi Amerika Serikat dapat diubah melalui prosedur dan mekanisme sebagai berikut:

- a. Usul perubahan yang diajukan oleh konvensi nasional (*national convention*) dan yang diratifikasi dilakukan oleh konvensi tiap negara bagian (*state conventions*);
- b. Usul perubahan yang diajukan oleh Kongres dan yang negara ratifikasinya dilakukan oleh Badan Perwakilan Rakyat Negara-Negara Bagian (*State Legislatures*).<sup>50</sup>

---

Rakyat (MPR) menurut UUD 1945 yang sudah diubah karena MPR juga sekarang *bikameral* (meski kuasi-bikameral karena DPD tidak jelas wewenangnya), atau setara dengan *Congress* di Amerika Serikat, yang mempunyai dua kamar (bikameral), *Senat* dan *House of Representative*., dalam Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 24.

<sup>49</sup>Lihat selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 25.

<sup>50</sup>Lihat selengkapnya mengenai prosedur perubahan huruf b dalam *ibid.*, hlm. 26-28.

Terkait dengan prosedur perubahan konstitusi di Indonesia, baik pra amandemen maupun pasca amandemen, termasuk perubahan *constituent assembly*, yaitu oleh MPR, Sri Soemantri membahas hal ini dalam disertasinya dan menilainya sebagai hal yang ringan. Peneliti lain—misalnya—mengungkapkan bahwa ada kesamaan dengan konstitusi Weimar 1918. Amandemen Pasal 37 kemudian mempersulitnya, tetapi bermodel tunggal, misalnya apabila dibandingkan dengan Amerika Serikat, sehingga justru memberi peluang terhadap perubahan non formal. Hal ini menjustifikasi bahwa konstitusi Indonesia (UUD 1945) bersifat rigid-fleksibel yang ditunjukkan dengan: (1) prosedur perubahan formal pada Pasal 37 diperberat (diusulkan oleh 1/3 anggota MPR dan disetujui oleh 50% + 1 anggota MPR); meskipun pemberatan ini lebih ringan dibanding bobot legislasi (persetujuan DPR dan Presiden). (2) Dibentuk MK yang berwenang menguji undang-undang untuk menjaga UUD berdasarkan Pasal 24C ayat (1) [*pen.*, adanya lembaga MK mengindikasikan bahwa pada dasarnya UUD 1945 selain rigid dalam proses perubahannya, namun memungkinkan untuk diinterpretasi sehingga peluang perubahan non formal (fleksibel) dapat terjadi].<sup>51</sup>

Berdasarkan uraian teori konstitusi di atas, maka dapat diketahui bahwa Urgensitas konstitusi sebagaimana yang diintrodusir oleh Thomas Paine bahwa “*a governmen whitout a constitution is power whitout right*”. Di sini Paine sangat menekankan adanya suatu konstitusi bagi penyelenggaraan negara. Dikatakan bahwa pemerintahan yang tidak didasarkan pada konstitusi maka kekuasaan akan dijalankan secara tidak adil. Maka dari aspek urgensitas konstitusi dalam bernegara

---

<sup>51</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 126.

merupakan hal yang mutlak harus ada.

Hal tersebut relevan dengan fungsi konstitusi yang ditekankan oleh Van Maarseven dan Van der Tang mengemukakan sejumlah fungsi konstitusi (*functional pluriformity*) yaitu: fungsi ideologis atau nasionalistik, fungsi informatif/ deklaratif, fungsi registrasi, fungsi *barrier* (perintang), fungsi *regulatory*, fungsi transformasi, fungsi *canalization*, dan fungsi “kehumasan” (*public relations function*). Empat dari delapan fungsi ini dikategorikan sebagai fungsi umum, yaitu informatif, pengaturan (*regulatory*), transformasi dan kanalisasi. Fungsi ini kemudian melekat dalam setiap materi muatan yang diwujudkan oleh suatu konstitusi.

Lebih lanjut menurut Menurut Maarseven, bahwa materi konstitusi mampu menjawab sejumlah permasalahan ketatanegaraan diantaranya: 1) Hukum dasar suatu negara; 2) Aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara; 3) Mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya; 4) Mengatur tentang hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kaitan satu sama lain; 4) Mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan kelembagaannya; 5) Ideologi elit penguasa; dan 6) Menentukan hubungan material antara negara dengan masyarakat. Pendapat yang hampir serupa mendukung tesis Maarseven ini adalah pendapat yang disampaikan oleh James Bryce bahwa setiap konstitusi mengatur tentang kerangka sistem pemerintahan negara, jaminan terhadap hak-hak warga negara, dan mekanisme hubungan pusat-daerah yang kohesif. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh G. Sartori bahwa yang terpenting dalam konstitusi adalah struktur atau organisasi negara. Berbeda dengan Massimo La Torre yang mengkritik keterbatasan muatan

konstitusi seperti itu, menurutnya sebagai *self-institution of the people or society* terutama memuat hak-hak masyarakat. J.E. Lane mengaitkan konstitusi dengan *legal order* dan menekankan materi muatan pokok konstitusi (*core content*) tentang *right and duties*. Dalam konteks ini maka muatan konstitusi dapat dianalisis berdasarkan *based right teory* (Dworking) yang pada pokoknya mengandung *right to organize state powers (constituent power)* dan *human rights* pada umumnya. Dan pada dasarnya *human rights* dapat dikelompokkan ke dalam hak-hak negatif dan hak-hak positif. Oleh karena itu, dalam setiap konstitusi di suatu negara paling tidak memuat hal-hal yang mendasar dan fundamental terhadap aspek penyelenggaraan negara, yang kemudian materi muatan tersebut dihidupkan ditengah masyarakat (*the living constitution*).

Setiap rumusan materi muatan konstitusi diharapkan mampu berlaku secara futuristis dan melintasi jaman melalui sifat fleksibilitas yang dimiliki oleh konstitusi untuk mampu beradaptasi menjawab perkembangan yang terjadi (*the living constitution*). Sehingga dalam dinamika menjawab perkembangan yang terjadi, konstitusi tidaklah secara simultan mengubah diri melalui perubahan formal, namun penyelenggara negara dapat menerapkan *the living constitution*. Tesis dari konsep *the living constitution* analog dengan makhluk hidup (*living organism*) yang tidak statis, tetapi mampu beradaptasi dengan tuntutan perkembangan atau perubahan dari waktu ke waktu, meskipun tanpa dilakukan amandemen secara formal. Strauss berargumen bahwa tidak ada alternatif lebih realistis ketimbang *the living constitution* mengingat sulitnya mengubah undang-undang dasar, sementara momen yang sama dunia berubah begitu cepat. Dalam penggunaan *the living constitution* maka sangat diperlukan adanya kearifan

dalam menerapkan apa yang disampaikan oleh Struss *bahwasepanjang tidak ada tujuan manipulasi dari upaya untuk membuat konstitusi (undang-undang dasar) mampu beradaptasi dengan perubahan yang terjadi maka upaya tersebut valid*. Dengan pengertian lain, barangsiapa bertanggungjawab melakukan interpretasi konstitusi maka harus mampu pula membuktikan bahwa upayanya itu, menginterpretasi konstitusi sesuai dengan perubahan yang tengah berlangsung, benar-benar tidak didasarkan kepentingan atau aspirasi subjektif. Namun *the living constitution* tidak dapat diaplikasikan pada permasalahan yang sifatnya fundamental mengubah praktik dan struktur ketatanegaraan karena hal tersebut membutuhkan amandemen atau perubahan konstitusi—seperti beberapa wacana perubahan mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD NRI 1945 akhir-akhir ini tidak bisa lagi diterapkan konsep *the living constitution* atau perubahan non formal namun mengharuskan adanya perubahan kelima UUD NRI 1945.

Terkait konsep perubahan konstitusi, K.C Wheare kemudian mengidentifikasi adanya beberapa faktor pengubah konstitusi. Menurutnya konstitusi berubah karena sejumlah faktor yang disebutnya sebagai *some primary forces* seperti revolusi industri (penemuan alat telekomunikasi dan perubahan perdagangan), perang atau ancaman perang, krisis ekonomi dan ketimpangan perdangan internasional, gagasan *welfare state* atau *social service state*, perkembangan demokrasi, penguatan sentralisasi eksekutif kerana penemuan dan perkembangan teknologi persenjataan modern, pengaruh partai politik—mungkin paling kuat—, sistem pemilu, sikap rakyat kepada konstitusi (*constitutional culture*) seperti di Amerika Serikat dan Swiss. Menurut Wheare *some primary forces* juga dapat memicu konflik mendorong perubahan secara formal, atau mendorong

perubahan persepsi terhadap makna konstitusi dan makna konstitusionalisme. Pararel dengan pendapat K.C Wheare tersebut, dorongan yang semakin mencuat terhadap perubahan kelima UUD NRI 1945 didasarkan atas faktor gagasan untuk lebih meningkatkan *welfare state* sebagaimana anamat Pembukaan UUD NRI 1945 *mewujudkan kesejahteraan sosial*. Di samping itu, beberapa kelemahan-kelemahan dalam sistem presidensial yang perlu dikokohkan kembali; penguatan sistem *checks and balances* melalui rekonstruksi kedudukan penyelenggara kekuasaan seperti: parlemen [khususnya MPR dan DPD], eksekutif, dan yudikatif; penatan beberapa lembaga *ad hoc* yang memiliki peran strategis dalam mengawal penyelenggaraan ketatanegara seperti KY, KPK, dll,—termasuk pula lembaga negara yang tidak disebutkan dalam konstitusi.

Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Fajrul Falaakh terhadap kerangka konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945 pasca-amandemen), bahwa sekarang UUD 1945 terdiri dari 194 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. Akibatnya menurut Kawamura hampir-hampir tidak ada lagi bentuk asli UUD 1945. Secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 atau telah melahirkan sebuah konstitusi baru. UUD mengalami perubahan masif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang dari 7 persen “ayat asli” dan namanya dipertahankan. Kenyataan ini mengandung berbagai pernyataan. Fajrul Falaakh menyampaikan argumen berupa kritik terhadap perubahan UUD 1945. Menurutnya, perubahan muatan sebanyak ini tentulah mengubah model dan watak UUD 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan sistem presidensial?”. Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD 1945 adalah konstitusi

presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial presidensial? Mengapa ia juga disebut *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah ada model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi semacam itu? Lebih lanjut, Fajrul Falaakh mengomentari UUD 1945 pasca-amandemen bahwa terlepas dari kategori atau modelnya, begitu tak memadaikah UUD 1945 sebagai konstitusi yang harus mengalami perubahan begitu luas? Apakah hasil amandemen “sekedar menyempurnakan” UUD yang ditetapkan hampir 70 tahun silam? Ataukah, amandemen sepenuhnya menggantikan watak dasar itu sehingga bentuk aslinya hampir tak tampak? Tetapi, mengapa namanya tetap sama? Watak konstitusi seperti apa yang diadopsi tahun 1945 sehingga diubah secara mendasar? Seperti apa watak dan model konstitusi yang dianut UUD 1945 saat ini? Apa yang diutarakan oleh Fajrul Falaakh di atas menunjukkan bahwa UUD 1945 pasca amandemen terdapat beberapa kerancuan yang semestinya diperbaiki.

### **C. Sistem Pemerintahan**

Istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari 2 (dua) kata yakni “sistem” dan “pemerintahan”. Untuk memahami secara mendalam istilah sistem pemerintahan, maka perlu menelaah kedua gabungan kata tersebut.

Terhadap kata atau istilah “sistem”, Carl J. Friedrich—sebagaimana yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim—memaknai sebagai suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu membentuk suatu

ketergantungan antara bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.<sup>52</sup> Berbeda dengan Visser T. Hooft—sebagaimana yang dikutip oleh Sirajuddin, dkk—memaknai kata “sistem” sebagai sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur dan komponen yang selalu pengaruh-mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.<sup>53</sup> Nampak bahwa Carl J. Friedrich lebih memfokuskan makna “sistem” sebagai sesuatu yang bekerja secara keseluruhan yang bersifat fungsional, sedangkan bagi Visser T. Hooft lebih memfokuskan pada gabungan beberapa unsur dan komponen yang terdiri dari satu atau beberapa asas.

Makna “sistem” juga dapat ditemukan pada *Black’s Law Dictionary*<sup>54</sup> yang diartikan sebagai “*orderly combination or arrangement, as of partycylars, parts or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle*”.

Selanjutnya menurut Soejono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka bahwa untuk membicarakan masalah sistem faktor yang relevan untuk dibahas antara lain:

1. Elemen-elemen suatu sistem, artinya ada patokan tertentu yang membedakan elemen suatu sistem ekonomi, politik dan sosial;
2. Pembagian dari sistem, artinya suatu sistem terdiri dari bagian-bagian yang merupakan aneka subsistem, misalnya sistem hukum terdiri dari subsistem hukum publik dan

---

<sup>52</sup>Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV “Sinar Bakti”, 1988.hlm. 171.

<sup>53</sup>Sirajuddin dkk, *hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Press, 2012.hlm. 14.

<sup>54</sup> Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, dikutip oleh Sirajuddin, dkk.,*ibid.*, hlm. 14.

- subsistem hukum perdata;
3. Konsistensi, artinya tidak ada yang berlawanan dalam suatu sistem;
  4. Kelengkapan sistem tersebut;
  5. Pengertian-pengertian dasar (*grundbegriffen*) dari sistem tersebut, yaitu pengertian yang menjadi ciri pengenal dari suatu sistem<sup>55</sup>

Menarik untuk dicermati poin b dan c pada pendapat di atas. Jika kita memaknai pembagian dari sistem pada poin b tersebut, maka dapat saja secara *a priori* kita memaknai bahwa sistem pemerintahan juga memiliki pembagian sistem (subsistem), misalnya dengan menggunakan penyebutan subsistem pemerintahan presidensial; subsistem pemerintahan parlementer; dan subsistem pemerintahan campuran. Namun jika kita melakukan telaah pada poin c, maka penyebutan subsistem pemerintahan presidensial dst., tidaklah tepat, sebab pemerintahan presidensial, parlementer, dan campuran, masing-masing memiliki ciri saling berlawanan satu sama lain (kontradiktif). Oleh karena itu, sejauh ini para ahli hukum pada umumnya menggunakan kata sistem pemerintahan presidensial; sistem pemerintahan parlementer; dan sistem pemerintahan campuran.

Terlepas dari pengertian istilah “sistem” di atas, terhadap makna “pemerintahan” menurut Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas

---

<sup>55</sup> *Ibid.*,

eksekutif saja melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya yang termasuk legislatif dan yudikatif.<sup>56</sup>

Sedangkan menurut Sri Soemantri yang perlu diketahui dalam posisi ini adalah pemerintahan itu apakah pemerintah(an) yang dimaksud mempunyai arti luas atau sempit. Seperti diketahui, istilah pemerintah dalam bahasa Inggris adalah *government*. Perkataan *government* dalam bahasa Inggris mempunyai dua pengertian:

1. *Government in broad sense*; dan
2. *Government in narrower sense*.

*Government* dalam arti luas (*government in broader sense*) meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara, sedangkan *government* dalam arti sempit (*government in narrower sense*) hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja. Dilihat dari teori trias politica, *government* dalam arti luas meliputi kekuasaan menjalankan undang-undang, kekuasaan membentuk undang-undang, dan kekuasaan mengadili. Dengan demikian, kekuasaan pemerintah dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk undang-undang yang terbatas, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan kehakiman yang terbatas.<sup>57</sup>

Berdasarkan pemaknaan istilah “sistem” dan “pemerintahan” di atas, maka menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagaaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu dalam rangka menyelenggarakan

---

<sup>56</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 171.

<sup>57</sup> Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2014. hlm. 173.

kepentingan rakyat.<sup>58</sup>

Ditinjau dari segi pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah itu dibagi menurut garis horizontal dan vertical. Pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertical melahirkan dua garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi<sup>59</sup> dan dekonsentrasi.<sup>60</sup>

Lebih lanjut, pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensial. Tentu saja kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semua (quasi), karena jika dilihat dari sistem di atas dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial.<sup>61</sup>

Terkait pembagian sistem pemerintahan menurut Sri Soemantri dalam kepustakaan dikenal 3 (tiga) sistem pemerintahan, yaitu:

---

<sup>58</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*,

<sup>59</sup>Pada prinsipnya adanya sistem desentralisasi disebabkan karena lemahnya sistem dekonsentrasi (pemerintah daerah hanya terpaku pada pelaksanaan kebijakan dari pusat). Berbeda dengan sistem desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak hanya sebatas melaksanakan kebijakan, namun juga dapat merumuskan suatu kebijakan. Lebih lanjut, desentralisasi merupakan sintesa dari sistem sentralisasi (thesa) dan dekonsentrasi (anti-thesa) sehingga melahirkan sistem desentralisasi (sintesa), lihat selengkapnya dalam Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang, Setera Press, 2016. hlm.53-69.

<sup>60</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*,

<sup>61</sup>*Ibid.*,

1. Sistem Pemerintahan Presidensial;
2. Sistem Pemerintahan Parlemerter;
3. Sistem Pemerintahan yang mengandung unsur-unsur, baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial. Terhadap sistem ketiga ini ada yang menamakannya dengan *semipresidensial government*.<sup>62</sup>

*Sistem pemerintahan presidensial* kedudukan eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Sebagai kepala eksekutif seorang presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka itu hanya bertanggungjawab kepada presiden. Karena pembentukan kabinet itu tidak tergantung pada badan perwakilan rakyat atau tidak memerlukan dukungan kepercayaan dari perwakilan rakyat itu, maka menteri pun tidak bisa dihentikan olehnya. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat yang mempertahankan ajaran Montesquieu, dimana kedudukan tiga kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif terpisah satu sama lain secara tajam dan saling menguji serta mengadakan perimbangan (*checks and balances*). Kekuasaan membuat Undang-Undang di tangan *Congress*, sedangkan presiden mempunyai hak veto terhadap Undang-Undang yang sudah dibuat itu. Kekuasaan eksekutif ada pada presiden dan pemimpin-pemimpin departemen adalah para menteri yang tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Karena presiden itu dipilih oleh rakyat, maka sebagai kepala eksekutif ia hanya bertanggungjawab kepada

---

<sup>62</sup> Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm.161.

pemilih (rakyat).<sup>63</sup>

Sejalan dengan hal di atas, menurut Miriam Budiardjo dalam sistem ini dikelangsungkan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagi pula menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan pada keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting.<sup>64</sup>

Untuk mengetahui lebih mendalam sistem pemerintahan presidensial, dapat dicermati ciri-ciri terhadap sistem pemerintahan ini sebagaimana yang diuraikan oleh S.L. Witman & J.J Wuest diantaranya:

1. Sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan;
2. Eksekutif tidak mempunyai kedudukan mutlak untuk membubarkan badan perwakilan rakyat atau eksekutif tidak harus mengundurkan diri jika kehilangan dukungan dari badan perwakilan rakyat;
3. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden dengan anggota kabinetnya; bahkan para anggota kabinet sepenuhnya bertanggungjawab kepada kepala eksekutif (Presiden); dan
4. Eksekutif dipilih oleh para pemilih (rakyat).<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 176.

<sup>64</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (edisi revisi), Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2008. hlm. 303.

<sup>65</sup> Sri Soemantri, *op.cit.* hlm. 178.

Ciri-ciri sistem pemerintah presidensial juga diuraikan secara eksplisit oleh Sri Soemanteri diantaranya:

1. Sistem pemerintahan ini didasarkan atas pemisahan kekuasaan. Seperti diketahui, sistem pemerintahan presidensial untuk pertama kali berlaku di Amerika Serikat. Sistem ini berlaku ketika *constitutional convention* (konvensi konstitusi) menetapkan konstitusi Amerika Serikat. Setelah tanggal 4 Juli 1776, yakni setelah diumumkannya *Declaration of Independence*, maka sejak itu berdirilah di Amerika bagian Utara 13 (tiga belas) negara. Karena letaknya dalam satu benua (Amerika bagian Utara), ke-13 negara tersebut sepakat membentuk satu kerja sama. Kerja sama tersebut membentuk *Confederation* (konfederasi). Dalam konfederasi ini terdapat sebuah badan kerja sama yang bernama *Congress*. Ketika bentuk kerja sama dengan nama konfederasi tidak berhasil melaksanakan gagasan tersebut, muncullah keinginan untuk menjalin kerja sama yang lebih erat. Untuk merealisasikan gagasan di atas, *Congress* membentuk *Constitutional Convention* dengan tugas membuat sebuah konstitusi. Dalam konstitusi yang kemudian ditetapkan oleh *Constitutional Convention* disepakati adanya tiga lembaga yang satu sama lain terpisah, tetapi saling mengawasi (*checks and balances*). Ketiga lembaga tersebut adalah *Congress* yang terdiri dari *House of Representatives* dan *Senate*, *President* serta *Supreme Court* (Mahkamah Agung). Oleh banyak pakar, dengan adanya tiga lembaga tersebut, Amerika Serikat melaksanakan teori *trias politica*. Hal lain yang juga disepakati adanya badan eksekutif pada diri seorang presiden yang dibantu oleh satu orang wakil presiden. Sehari-hari wakil presiden menjabat sebagai ketua senat bukan anggota.

2. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara kepala eksekutif (presiden) dengan anggota kabinetnya (para menteri). Para menteri bertanggung-jawab sepenuhnya kepada kepala eksekutif. Seperti diketahui, kekuasaan eksekutif di Amerika Serikat dipangku oleh seorang. Presiden untuk masa jabatan 4 (empat) tahun. Setelah presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan, menteri-menteri sebagai pembantu presiden diangkat oleh presiden. Sebagai pembantu-pembantu presiden, para menteri bertanggungjawab sepenuhnya kepada presiden. Oleh karena itu, dalam masa jabatan yang 4 (empat) tahun, presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, kecuali melalui *impeachment* (pemakzulan).
3. Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif (parlemen, *Congress*) dan sebaliknya kepala eksekutif tidak harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen, *congress*). Inilah salah satu ciri utama dari sistem pemerintahan presidensial.
4. Kepala eksekutif dipilih oleh Dewan Pemilih (*electoral college*) atau dipilih oleh rakyat secara langsung dalam suatu pemilihan umum.<sup>66</sup>

Dalam praktiknya, sistem pemerintahan presidensial memiliki keuntungan dan kelemahan. Keuntungan dalam sistem ini adalah pemerintah untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil. Kelemahannya adalah kemungkinan terjadi apa yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif dan legislatif berbeda pendapat. Lagi pula pemilihan

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 164-166.

umum yang diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat dan untuk memilih presiden dilakukan untuk masa jabatan yang tidak sama, sehingga perbedaan pendapat yang timbul pada para pemilih dapat memengaruhi sikap dan keadaan lembaga itu menjadi berlainan. Misalnya kebijaksanaan politik yang ditempuh oleh Presiden bertentangan dengan pendapat *Congress* terhadap suatu kebijakan strategis nasional. Inilah salah satu contoh di antara sekian banyak peristiwa yang terjadi.<sup>67</sup>

Selanjutnya akan diuraikan *sistem pemerintahan parlementer*. Berbicara mengenai sistem pemerintahan parlementer sejatinya sistem ini merupakan kebalikan dari sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.<sup>68</sup>

Jadi sistem parlementer ini lahir dari pertanggungjawaban menteri. Seperti halnya yang terjadi di Inggris di mana seorang raja tidak dapat diganggu gugat (*the King can do no wrong*), maka jika terjadi perselisihan antara raja dan rakyat, menterilah yang bertanggungjawab terhadap segala tindakan raja. Adanya pertanggungjawaban politik di mana para menteri harus bertanggungjawab terhadap keseluruhan kebijaksanaan pemerintah kepada parlemen.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 179.

<sup>68</sup>*Ibid.*, hlm. 172.

<sup>69</sup>*Ibid.*,

Menurut Miriam Budiardjo dalam sistem ini badan eksekutif dan badan legislatif bergantung sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang bertanggungjawab diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggungjawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet parlementer. Sifat serta bobot “ketergantungan” ini berbeda-beda dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif.<sup>70</sup>

Ciri-ciri sistem pemerintahan Parlementer menurut S.L. Witman & J.J. Wuest diantaranya:

1. Sistem itu didasarkan atas asas percampuran kekuasaan;
2. Adanya pertanggungjawaban bersama antara eksekutif dan badan perwakilan rakyat; eksekutif dapat membubarkan badan perwakilan rakyat jika atau eksekutif harus mengundurkan diri bersama anggota kabinetnya apabila kebijaksanaannya tidak diterima lagi oleh mayoritas anggota badan perwakilan rakyat (badan legislatif);
3. Di samping itu terdapat pula pertanggungjawaban bersama antara perdana menteri dengan anggota kabinetnya; dan
4. Eksekutif (Prime Minister, Premier atau Chancellor) diangkat oleh kepala negara (Presiden atau Raja), sesuai dengan dukungan yang diberikan oleh mayoritas anggota badan perwakilan rakyat.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 297.

<sup>71</sup> Sri Soemantri, *op.cit.* hlm. 178.

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, diantaranya:

1. Raja/ Raju atau Presiden adalah sebagai kepala negara. Kepala negara tidak bertanggungjawab atas segala kebijaksanaan yang diambil oleh kabinet;
2. Eksekutif bertanggungjawab kepada legislatif. Dan yang disebut eksekutif di sini adalah kabinet. Kabinet harus meletakkan mandatnya kepada kepala negara, manakalah parlemen mengeluarkan pernyataan mosi tidak percaya kepada menteri tertentu atau seluruh menteri;
3. Dalam sisitem dua partai, yang ditunjuk sebagai pembentuk kabinet dan sekaligus sebagai perdana menteri adalah ketua partai politik yang memenangkan pemilihan umum. Sedangkan partai politik yang kalah akan berlaku sebagai pihak oposisi;
4. Dalam sistem banyak partai, formatur kabinet harus membentuk kabinet secara koalisi, karena kabinet harus mendapat dukungan kepercayaan dari parlemen;
5. Apabila terjadi perselisihan antara kabinet dengan parlemen, dan kepala negara beranggapan kabinet berada dalam pihak yang benar, maka kepala negara akan membubarkan parlemen. Dan adalah menjadi tanggungjawab kabinet untuk melaksanakan pemilihan umum dalam tempo 30 hari setelah pembubaran itu. Sebagai akibatnya, dalam pemilihan umum yang menguasai parlemen menang dalam pemilihan umum tersebut, maka kabinet akan terus memerintah. Sebaliknya apabila partai oposisi yang memenangkan pemilihan umum, maka dengan sendirinya kabinet mengembalikan mandatnya dan partai politik yang menang akan membentuk kabinet baru.

Dalam praktiknya, sistem pemerintahan parlementer ini tidak terlepas dari berbagai keuntungan dan kelebihan—layaknya sistem pemerintahan presidensial. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim keuntungan dari sistem pemerintahan ini adalah penyesuaian antara pihak eksekutif dan legislatif mudah dicapai, namun sebaliknya pertentangan antara keduanya itu bisa sewaktu-waktu menyebabkan kabinet harus mengundurkan diri dari akibatnya pemerintahan tidak stabil.<sup>72</sup>

Selain sistem pemerintahan presidensial dan parlementer, juga dikenal *sistem pemerintahan quasi*. Sistem pemerintahan *quasi* pada hakikatnya merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya. Sistem pemerintahan *quasi* bukan merupakan bentuk sebenarnya. Dalam sistem ini dikenal bentuk *quasi parlementer* dan *quasi presidensial*.<sup>73</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie sistem pemerintahan campuran (*quasi*), terdapat ciri-ciri presidensial dan ciri-ciri parlementer secara bersamaan dalam sistem pemerintahan yang diterapkan. Sistem campuran ini biasanya oleh para ahli disebut sesuai dengan kebiasaan yang diterapkan masing-masing negara. Misalnya, sistem yang dipraktikkan di Prancis biasa dikenal oleh para sarjana sebutan *hybrid system*. Kedudukan kepala negara dipegang oleh presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi juga ada kepala pemerintahan yang dipimpin

---

<sup>72</sup>Lihat selengkapnya dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 177-178.

<sup>73</sup>Titik Triwulan Tutik dalam Mexsasai Indra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Bandung, PT Refika Aditama, 2011. hlm. 153.

oleh seorang perdana menteri yang didukung oleh parlemen seperti dalam sistem parlementer biasa. Oleh karena itu, sistem Prancis disebut juga dengan *quasi parlementer*.

Dalam sistem pemerintahan di berbagai negara yang menganut sistem campuran itu, kadang-kadang ciri presidensial memang lebih menonjol, tetapi adapula negara yang ciri parlementernyalah yang paling menonjol. Apabila sistem presidensialnya yang lebih menonjol maka sistem tersebut dapat disebut *quasi-presidensial* atau semi presidensial. Akan tetapi apabila ciri parlementernya yang paling menonjol maka sistem tersebut dapat dikatakan sebagai *quasi-parlementer*.<sup>74</sup>

Pada pemerintahan sistem *quasi presidensial*, presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensial). Tetapi dia bertanggungjawab kepada lembaga di mana dia bertanggungjawab, sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/ eksekutif (ciri parlementer).<sup>75</sup>

Sistem referendum merupakan bentuk variasi dari sistem *quasi (quasi presidensial)* dan sistem presidensial murni. Tugas pembuat undang-undang berada berada di bawah pengawasan rakyat yang mempunyai hak pilih. Pengawasan itu dilakukan dalam bentuk referendum.<sup>76</sup>

Dalam sistem ini pertentangan antara eksekutif dan legislatif (keputusan daripada rakyat) jarang terjadi. Anggota-anggota dari eksekutif ini dipilih oleh *bunderversammlung* untuk waktu tiga tahun lamanya dan bisa dipilih kembali. Berkenaan

---

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2014.hlm. 323-324.

<sup>75</sup> Lihat selengkapnya dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*, Jakarta, Kencana, 2010.hlm. 153.

<sup>76</sup> *Ibid.*,

dengan pengawasan rakyat dalam bentuk referendum maka dikenal dua sistem referendum: *pertama*, referendum obligator, yaitu jika persetujuan dari rakyat mutlak harus diberikan dalam pembuatan suatu peraturan undang-undang yang mengikat rakyat seluruhnya, karena sangat penting. Contoh persetujuan yang diberikan oleh rakyat terhadap pembuatan UUD. *Kedua*, referendum fakultatif yaitu jika persetujuan dari rakyat dilakukan terhadap undang-undang biasa, karena kurang pentingnya, setelah undang-undang itu diumumkan dalam jangka waktu yang ditentukan.<sup>77</sup>

Menurut Titik Triwulan Tutik, keuntungan dari sistem pemerintahan referendum, adalah bahwa setiap masalah negara rakyat langsung ikut serta menanggulangnya dan kedudukan pemerintah stabil membawa akibat pemerintahan memperoleh pengalaman yang baik dalam penyelenggaraan kepentingan rakyatnya. Adapun kelemahannya, tidak setiap masalah rakyat mampu menyelesaikannya, karena untuk mengatasi perlu pengetahuan yang cukup bagi rakyat dan sistem ini tidak dapat dilaksanakan jika banyak terdapat perbedaan paham antara rakyat dan eksekutif yang menyangkut kebijaksanaan politik. Contoh sistem pemerintahan ini adalah Swiss.<sup>78</sup>

Sri Soemantri kemudian membagi sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia ke dalam dua kategorisasi yang didasarkan atas pengaturan konstitusi (UUD) yang pernah berlaku di Indonesia yakni: a) Sistem pemerintahan sebelum perubahan UUD 1945; dan b) Sistem pemerintahan sesudah perubahan UUD 1945.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*,

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 153-154.

## **1. Sistem Pemerintahan Sebelum Perubahan UUD 1945**

Seperti diatur dalam UUD 1945 sebelum mengalami perubahan, lembaga-lembaga negara yang ada adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden (dan Wakil Presiden), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA).

Berdasarkan uraian yang dipaparkan oleh Sri Soemantri, dapat dirincikan ciri sistem pemerintahan di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, sebagai berikut:

- a. MPR merupakan penjelmaan dari rakyat Indonesia yang mempunyai sejumlah kekuasaan, yaitu menetapkan dan mengubah undang-undang dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan memilih presiden dan wakil presiden—ciri-ciri pemerintahan parlementer;
- b. Karena presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR maka presiden dan wakil presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR selaku penjelmaan dari kedaulatan rakyat Indonesia—ciri-ciri pemerintahan parlementer;
- c. Presiden merupakan memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dan dibantu oleh para menteri yang diangkat dan diberhentikan sendiri oleh presiden. Masa jabatan presiden selama 5 (lima) tahun—ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial;
- d. Dalam praktiknya, pemberhentian presiden oleh MPR pernah terjadi pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia semasa kepemimpinan Presiden Soekarno melalui Ketetapan MPRS-RI XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Begitupula pada masa pemerintahan Presiden

K.H. Abdurahman Wahid melalui Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurahman Wahid.<sup>79</sup>

Berdasarkan ciri-ciri di atas, maka sistem pemerintahan yang pernah berlaku di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, menganut sistem pemerintahan dengan ciri parlementer dan ciri presidensial.

Adapun menurut Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim bahwa UUD 1945 (sebelum amandemen) menganut sistem presidensial, namun sistem ini bukan merupakan konsekuensi yang diadakan karena UUD 1945 menganut ajaran *trias politica*. Lebih lanjut, dari pasal 4 dan 17 UUD 1945 (sebelum amandemen) menganut sistem pemerintahan presidensial. Presiden menjadi kepala eksekutif dan mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggungjawab kepadanya. Pertanggungjawaban presiden kepada MPR mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan presiden sebagai mandataris pelaksana GBHN menunjukkan supremasi dari Majelis (*Parlementary Supremacy*) yang melambangkan sifat dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang tidak habis kekuasaannya dibagi-bagikan kepada lembaga negara yang ada di bawahnya.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Selengkapnya dalam Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 167-168.

<sup>80</sup> Selengkapnya dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 179-180.

## 2. Sistem Pemerintahan Sesudah Perubahan UUD 1945

Amandemen keempat<sup>81</sup> UUD 1945<sup>82</sup> (1999-2002) telah banyak menggeser pelaksana kekuasaan pemerintahan negara. Utamanya sistem pemerintahan yang dianut Indonesia digeser secara mendasar melalui amandemen UUD 1945—utamanya pada amandemen ketiga (9 November 2001). Sri Soemantri mengemukakan perubahan ketiga dilakukan—menurut teori konstitusi— terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Bahkan ada subtansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan ke dalam Batang tubuh UUD 1945. Adapun perubahan ketiga ini meliputi:

- a. Kedudukan dan kekuasaan MPR;
- b. Negara Indonesia adalah negara hukum;
- c. Jabatan presiden dan wakil presiden. Hal ini berkenaan dengan:
  - a) Tata cara pemilihan;
  - b) Pemilihan presiden dan wakil presiden langsung oleh rakyat;
  - d. Pembentukan lembaga negara baru, seperti Mahkamah

---

<sup>81</sup> Amandemen pertama pada tanggal 19 Oktober 1999; Amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000; Amandemen ketiga pada tanggal 9 November 2001; dan amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

<sup>82</sup> Mohammad Fajrul Falaakh mengemontari pemakaian istilah “UUD 1945” yang tetap dipertahankan pasca amandemen. Padahal menurutnya secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 dan melahirkan konstitusi baru. Dengan hasil amandemen keempat, terdiri dari 1945 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. UUD mengalami perubahan massif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang 7 persen “ayat asli” dan namanya masih dipertahankan. Kenyataan ini mengundang berbagai pertanyaan, selengkapnya dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2014. hlm. 1-2.

- Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY);
- e. Pengaturan tambahan terhadap Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemilihan Umum.<sup>83</sup>

Menurut Sri Soemantri, dari perubahan ketiga ini jelas terlihat bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia benar-benar sistem pemerintahan presidensial. Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan, langsung oleh rakyat. Selain itu presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, karena lembaga-lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.<sup>84</sup>

Selanjutnya Fajrul Falaakh mempertanyakan eksistensi dari sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia pasca amandemen keempat. Menurutnya perubahan muatan konstitusi tentulah mengubah model dan watak UUD 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan” sistem presidensial? Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD 1945 adalah konstitusi presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan sistem presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial? Mengapa ia juga disebut sebagai *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi semacam itu?<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 169-170.

<sup>84</sup> *Ibid.*,

<sup>85</sup> Lihat selengkapnya dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 2-3.

#### D. Pemisahan/ Pembagian Kekuasaan dan Prinsip *Cheks and Balance*

Dalam materi muatan konstitusi seperti yang dideksrikan oleh Maarseven bahwa konstitusi menjawab sejumlah persoalan salah satu diantaranya adalah mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan kelembagaannya<sup>86</sup>. Materi muatan tersebut pada dasarnya merujuk pada konsep pembagian dan prinsip *cheks and balances*. Jimly Ashiddiqie mengemukakan bahwa konsep pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah, *division of power*, *separation of power*, dan *distribution of power*, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilahan kekuasaan dan distribusi kekuasaan.<sup>87</sup>

Ide pemisahan atau pembagian kekuasaan ini sebenarnya muncul dari gagasan John Locke dalam karyanya yang berjudul “*Two Treaties of Civil Government*”. Pada dasarnya karya ini merupakan kritikan terhadap kekuasaan raja yang terlalu absolut dan menganggap bahwa tahta atau kekuasaan yang dimiliki merupakan mandat langsung dari Tuhan. Secara khusus gagasan ini sesungguhnya dimaksudkan untuk

---

<sup>86</sup>Selain materi muatan konstitusi berupa pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara, Maarseven juga mendeksrikan beberapa materi muatan konstitusi lainnya: (1) Hukum dasar suatu negara; (2) Aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting negara; (3) Mengatur lembaga-lembaga terpenting, pengaturan kekuasaan, dan ketertarikannya; (4) Mengatur tentang hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kaitan satu sama lain; (5) Ideologi elit penguasa; dan (6) Menentukan hubungan material antara negara dengan masyarakat.

<sup>87</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 2014.hlm. 284-285.

menentang ajaran Robert Filmer yang memberikan dasar pembenar kepada keluarga raja-raja Inggris untuk memegang tampuk kekuasaan.<sup>88</sup> Oleh karena itu, bagi John Locke bahwa kekuasaan negara harus dibagi menjadi tiga fungsi kekuasaan diantaranya:

1. Kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif, yakni kekuasaan untuk menjalankan undang-undang; dan
3. Kekuasaan Federatif, yakni kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.<sup>89</sup>

Menurut John Locke, ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu sama lainnya.

Selanjutnya, ide pemisahan atau pembagian kekuasaan dari John Locke diilhami oleh Charles de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu (atau biasa dikenal Montesquieu), seorang ahli politik dan filsafat Prancis. Ajaran Montesquieu secara umum dikenal dengan sebutan *trias politica* (tiga poros kekuasaan).Sebutan *trias politica* pada dasarnya bukanlah berasal dari Montesquieu sendiri, melainkan berasal dari Emmanuel Kant<sup>90</sup>.

Dengan ajaran *trias politica*, Montesquieu bertujuan untuk menentang kekuasaan raja yang absolut demi memberikan

---

<sup>88</sup> Hotman P. Sibuae, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010., hlm. 23-25.

<sup>89</sup> Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013. hlm. 78.

<sup>90</sup> SF. Marbun dan Mohammad Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000. hlm. 43..

terhadap hak-hak individu.<sup>91</sup>Melalui karyanya yang berjudul “*L’Esprit des lois (Jiwa Undang-Undang)*” yang diterbitkan di Jenawa pada tahun 1748 (2 jilid).Dari hasil karya ini, Montesquieu menulis tentang Konstitusi Inggris yang mengatakan bahwa setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan.<sup>92</sup> Montesquieu mengemukakan sebagai berikut,

*“Tidak ada kebebasan jika kekuasaan yudisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan diperhadapkan pada pengawasan yang sewenang-wenang karena hakim menjadi pembentuk undang-undang. Jika kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan eksekutif, hakim akan berperilaku jahat dan kejam.”*<sup>93</sup>

Maka dari itu, menurut Montesquieu kekuasaan dalam negara harus dipisah menjadi tiga fungsi diantaranya:

1. Kekuasaan Legislatif, yang membentuk undang-undang dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan (parlemen);
2. Kekuasaan Eksekutif, yang melaksanakan undang-undang, memaklumkan perang, mengadakan perdamaian dengan negara lain, menjaga tata tertib, menindas pemberontak, dan lain-lain, yang dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri atau kabinet); dan
3. Kekuasaan Yudikatif, yang menjatuhkan hukuman atas kejahatan dan memberi putusan apabila terjadi perselisihan antara para warga, yang dilaksanakan oleh badan peradilan (mahkamah agung dan pengadilan dibawahnya).<sup>94</sup>

---

91 Hotma P. Sibuae, *op.cit.*, hlm. 52.

92 Jawade Hafidz Arsyad, *op.cit.*, hlm. 79.

93 Hotma P. Sibuae, *op.cit.* hlm. 25.

94 Jawade Hafidz Arsyad, *op.cit.*, hlm. 79-80.

Menurut Jimly Ashiddiqie, bahwa konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan dari kedua pakar di atas, dalam bidang legislatif dan eksekutif, tampaknya mirip. Akan tetapi, dalam bidang ketiga, pendapat mereka berbeda. John Locke mengutamakan fungsi federatif, sedangkan Montesquieu mengutamakan fungsi yudikatif. Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke lebih melihatnya dari segi hubungan ke dalam dan ke luar negara-negara lain. Bagi John Locke, penjelmaan fungsi pertahanan (*defence*) baru timbul apabila fungsi diplomasi (*diplomacie*) terbukti gagal. Oleh sebab itu, yang dianggap penting adalah fungsi federative, sedangkan fungsi yudikatif bagi John Locke cukup dimasukkan ke dalam kategori fungsi eksekutif, yaitu terkait dengan fungsi pelaksanaan hukum. Namun bagi Montesquieu, fungsi pertahanan dan hubungan luar negerilah yang termasuk ke dalam fungsi eksekutif sehingga tidak perlu disebut tersendiri. Justru dianggap penting oleh Montesquieu adalah fungsi yudisial atau fungsi kekuasaan kehakiman.<sup>95</sup>

Van Vollenhoven memiliki pandangan yang berbeda, bahwa tugas negara dapat dibagi dalam empat fungsi yang lazim disebut “*catur praja*” yaitu:

1. *Regeling* (membuat peraturan);
2. *Bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit);
3. *Rechtspraak* (mengadili); dan
4. *Politie* (polisi).<sup>96</sup>

Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, bahwa

---

<sup>95</sup> Dikutip dari Jimly Ashiddiqie, *op.cit.*, hlm. 283.

<sup>96</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 147.

berbeda dengan pendapat Montesquieu, *bestuur* menurut Van Vollenhoven adalah tidak hanya melaksanakan undang-undang saja tugasnya, karena dalam pengertian negara hukum modern tugas *bestuur* itu adalah seluruh tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali beberapa hal ialah mempertahankan hukum secara prefensif, mengadili dan membuat pengaturan.<sup>97</sup>

Selanjutnya dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia, istilah “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu. Dalam sidang BPUPKI pada 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1954 tidak menganut doktrin *trias politica* dalam arti pemisahan kekuasaan dari Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.<sup>98</sup>

Menurut Jimly Ashiddiqie bahwa sekarang setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini adalah:

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Bandingkan saja ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan dengan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membuat undang-undang yang sebelumnya berada

---

<sup>97</sup> *Ibid.*,

<sup>98</sup> Jimly Ashiddiqie, *loc.cit.*, hlm. 290-292.

di tangan Presiden, sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat di mana hakim dianggap hanya menerapkan undang-undang dan boleh menilainya undang-undang.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.
4. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
5. Hubungan-hubungan antarlembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>99</sup>

Dari kelima ciri di atas, menurut Jimly Ashiddiqie bahwa dapat diketahui UUD 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertical, tetapi juga tidak dapat dikatakan sebagai menganut paham

---

<sup>99</sup> *Ibid.*,

*trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengawasi dan mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *cheks and balances*.<sup>100</sup>

Menurut Jimly Asshidiqie—sebagaimana yang dikutip Fajrul Falaakh—hubungan antarlembaga negara dalam doktrin *separation of power* diikat dengan prinsip *cheks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut memiliki kedudukan sederajat/ sejajar, tetapi saling mengendalikan/ mengawasi antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain.<sup>101</sup> Oleh karena itu, menurut Fajrul Falaakh prinsip *cheks and balances* dimaknai sebagai prinsip yang harus ada dalam pemisahan lembaga penyelenggara kekuasaan negara, karena kedudukan lembaga-lembaga itu yang sederajat/sejajar, serta untuk mencegah kekuasaan yang absolut dari lembaga-lembaga tersebut.

## **E. Lembaga Negara/ Komisi Negara/ Organ Negara**

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kasus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang

---

<sup>100</sup> *Ibid.*,

<sup>101</sup> Selengkapnya dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 139-140.

bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang terdiri atas interaksi sosial berstruktur.<sup>102</sup>

Dalam kamus hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Sementara istilah komisi negara muncul setelah reformasi digulirkan, sehingga keberadaan Komisi Negara sebagai lembaga negara diluar dari lembaga negara reguler adalah merupakan tuntutan reformasi. Tuntutan agar reformasi bergulir dalam konstruksi ini adalah merupakan jalan yang harus diambil dengan berbagai tuntutan yang ada. Tuntutan agar berbagai penyimpangan di masa lalu harus diselesaikan dan merestrukturisasi berbagai institusi negara, adalah merupakan keharusan sejarah transisi politik. Maka kehadiran Komisi Negara dalam konteks transisi demokrasi adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *transitional justice*. Desain kelembagaan dan tuntutan perubahan beriringan dengan kematangan demokrasi yang berjalan. Proses *transitional justice* inilah yang menjadi alasan bagi pembentukan Komisi Negara.

Dalam konteks ini, istilah Komisi Negara disebut juga sebagai organ. Dalam Kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk<sup>103</sup>, "organ" diartikan sebagai alat kelengkapan. Alat kelengkapan adalah alat auat

---

<sup>102</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, lihat H.A.S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk. (editor Refly Harun dkk.), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61., dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 27.

<sup>103</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, Balai Pustaka, Jakarta, Hal. 4. Lihat juga dalam Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar, PuKAP: 2008. hlm. 44.

majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan Undang-Undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum. Dengan perantara alat kelengkapan itu, badan hukum ikut mengambil bagian dalam lalu lintas hukum. ...dalam organisasi, badan yang ada dapat juga dianggap sebagai alat perlengkapan, misalnya dalam struktur perseroan: dewan badan usaha (*ondernemingsraad*) dan komisi para pemegang saham (*commissie van aandeelhouders*). Selanjutnya Negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang terendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan itu lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti. Tetapi, berkenaan dengan perbuatan pemerintah yang melanggar hukum digunakan pengertian alat perlengkapan yang sangat luas.

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.<sup>104</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ<sup>105</sup>.

“Organ” adalah merupakan suatu lembaga yang

---

<sup>104</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm.192. lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008.

<sup>105</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

menjalankan fungsi yang melekat di dalamnya, dan fungsi inilah yang menjadi alat bagi terbentuknya suatu tatanan dalam masyarakat. Tatanan masyarakat (*social order*) tercipta karena hukum yang mengatur di dalamnya, dan pengaturan ini sangat berpengaruh bagi keberadaan ruang sosial di dalam masyarakat. Karena situasi *transitional justice*, maka kemunculan komisi negara sebagai organ negara adalah dalam rangka menjawab tuntutan sosial masyarakat yang mengalami transisi.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>106</sup> Karena itu, Komisi negara yang organiknya berbentuk organik memiliki jabatan yang fungsinya tergantung pada aturan yang menjadi dasar pembentuk Komisi yang bersangkutan. Misalnya, Komisi Pemberantas Korupsi hanya diperuntukkan untuk melakukan pemberantasan korupsi dan fungsi-fungsinya juga diarahkan sebagai penopang upaya pemberantasan korupsi.

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>107</sup> Hal yang sama bagi jabatan Komisi Negara adalah juga disebut sebagai pejabat publik, karena sifat, fungsi dan kewenangan yang diberikan juga merupakan hal-hal yang berkaitan dengan urusan publik. Sebagai lembaga negara independen atau disebut sebagai lembaga non struktural, Komisi Negara menjadi bagian dari konstruksi bagi pembentukan *transitional justice*.

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan<sup>108</sup>.

Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) Tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 28.

Menurut Jimly Asshidiqie karena warisan lama, maka harus diakui di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif disebut lembaga legislatif, yang berada di ranah eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.<sup>110</sup>

Selanjutnya—dalam konteks ketatanegaraan Indonesia—Jimly Asshidiqie membedakan empat tingkatan kelembagaan di tingkat pusat, diantaranya:<sup>111</sup>

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 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.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm. 37

<sup>111</sup> Lihat dalam *ibid.*, hlm. 43-44.

pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>112</sup>. Desain kelembagaan dan status lembaga negara ditentukan oleh UUD, UU dan peraturan dibawahnya sangat ditentukan oleh konstruksi normatif dalam norma hukum. Konstruksi normatif itulah yang menjadi standing kelembagaan komisi negara serta dengan standing itulah Komisi Negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari konstruksi kelembagaan komisi negara.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, dan dirinci lagi dalam Undang-Undang, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.<sup>113</sup>

Yang akan menjadi fokus perhatian dalam tulisan ini—kaitannya dengan beberapa tingkatan lembaga negara yang disebutkan—yaitu lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, disamping beberapa lembaga negara yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar namun

---

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 44.

memiliki tugas dan fungsi yang mendasar demi terlaksananya penyelenggaraan negara, seperti lembaga negara yang bersifat *ad hoc* seperti Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dll.

## F. Kerangka Konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) Pasca Amandemen

Sekarang UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari 194 paragraf (ayat), hanya 29 yang asli dan selebihnya merupakan hasil amandemen. Akibatnya menurut Kawamura hampir-hampir tidak ada lagi bentuk asli UUD 1945. Secara kuantitatif dan kualitatif hasil amandemen dinilai sudah mengganti UUD 1945 atau telah melahirkan sebuah konstitusi baru. UUD mengalami perubahan masif dan mendasar, tetapi Pembukaan UUD, kurang dari 7 persen “ayat asli” dan namanya dipertahankan. Kenyataan ini mengandung berbagai pernyataan.<sup>114</sup>

Berikut ini anatomi UUD 1945 pra-amandemen dan pasca-amandemen:

Tabel 1. Anatomi UUD 1945 Pra-amandemen dan Pasca-amandemen<sup>115</sup>

Pra-amandemen tetap		Pasca-amandemen				
		Dihapus	Diubah	Ditambah	Total	
Pembukaan		tetap				Tetap
Bab	16	1	1	14	5	20
Pasal	37	8	1	28	37	73
Paragraf	65	29	2	34	131	194

Fajrul Falaakh menyampaikan argumen berupa kritik

<sup>114</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 2.

<sup>115</sup> Sumber: dikutip dalam *ibid.*,

terhadap perubahan UUD 1945. Menurutnya, perubahan muatan sebanyak ini tentulah mengubah model dan watak UUD 1945, padahal MPR tahun 1999-2002 menegaskan “mengokohkan sistem presidensial?”. Jadi, klasifikasi sebelumnya bahwa UUD 1945 adalah konstitusi presidensial mengandung kelemahan, yaitu bukan presidensial yang kokoh? Tepatkah UUD 1945 pra-amandemen disebut konstitusi presidensial presidensial? Mengapa ia juga disebut *executive-heavy constitution*? Apakah presidensialisme berarti *executive-heavy constitution* ataukah ada model lain, bukan presidensialisme, bagi konstitusi semacam itu? Lebih lanjut, Fajrul Falaakh mengomentari UUD 1945 pasca-amandemen bahwa terlepas dari kategori atau modelnya, begitu tak memadaikah UUD 1945 sebagai konstitusi yang harus mengalami perubahan begitu luas? Apakah hasil amandemen “sekedar menyempurnakan” UUD yang ditetapkan hampir 70 tahun silam? Ataukah, amandemen sepenuhnya menggantikan watak dasar itu sehingga bentuk aslinya hampir tak tampak? Tetapi, mengapa namanya tetap sama? Watak konstitusi seperti apa yang diadopsi tahun 1945 sehingga diubah secara mendasar? Seperti apa watak dan model konstitusi yang dianut UUD 1945 saat ini?<sup>116</sup>

Apa yang diutarakan oleh Fajrul Falaakh di atas menunjukkan bahwa UUD 1945 pasca amandemen terdapat beberapa kerancuan yang semestinya diperbaiki. UUD 1945 pasca-amandemen menunjukkan berbagai kelemahan dalam sistem presidensial dengan adanya pergeseran *eksekutif haevy* ke *legislatif heavy*, padahal kita mengakui bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah presidensial. Nampak dalam

---

<sup>116</sup> Selengkapnya dalam *ibid.*,

UUD 1945 pasca-amandemen terlalu banyak kewenangan eksekutif yang memelurkan konfirmasi dari pihak legislatif. Hal ini tentu melemahkan sistem presidensial yang dianut Indonesia.

Terlepas dari uraian di atas, amandemen UUD 1945 diwujudkan dalam empat empat dokumen: (1) perubahan pertama UUD 1945 (tanggal 19 Oktober 1999); (2) perubahan kedua UUD 1945 (tanggal 18 Agustus 2000); (3) perubahan ketiga UUD 1945 (tanggal 9 November 2001); dan (4) perubahan keempat UUD 1945 (tanggal 10 Agustus 2002).<sup>117</sup>

Perubahan pertama UUD 1945 diperoleh oleh Sidang Umum MPR tahun 1999 dan meliputi sembilan pasal (Pasal 5, 7, 9, 13-15, 17, dan 20-21). Perubahan tersebut pada pokoknya memberdayakan MPR dan DPR, sekaligus membatasi kekuasaan presiden. Pokok-pokok materi amandemen ke-1 ini mencerminkan perkembangan pemikiran kenegaraan yang mengemuka bertahun-tahun, yaitu mengurangi perluasan kekuasaan presiden (eksekutif) yang telah mengakibatkan berlangsungnya sistem politik otoriter.<sup>118</sup>

Dari perubahan pertama UUD 1945 diperoleh pokok-pokok materi perubahan yang meliputi: 1) pemberdayaan lembaga tertinggi negara (MPR) yang keanggotaannya harus melalui pemilihan umum; 2) pemberdayaan lembaga legislatif; 3) pengaturan kekuasaan pemerintahan negara (eksekutif) dan pembatasan jabatan presiden karena UUD 1945 dinilai

---

<sup>117</sup> Keempat dokumen perubahan UUD 1945 ditempatkan secara berurutan dalam Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 11, 12, 13, dan 14 tertanggal 13 Februari 2006. Namun penempatan dalam LNRI bukan menjadi penentu bagi daya laku dan daya ikat konstitusi., selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 81.

<sup>118</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 82.

memberi kewenangan yang besar kepada presiden (*executive heavy constitution*); 4) pemberdayaan dan pertanggungjawaban lembaga kehakiman (MA); 5) pemberdayaan lembaga inspektif finansial (BPK), dan 6) penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) (meski amandemen IV membentuk dewan pertimbangan presiden sebagaimana nanti diatur dalam Pasal 16).<sup>119</sup>

Perubahan kedua UUD 1945 dihasilkan pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Sidang Tahunan MPR. Amandemen II meliputi bidang pemerintahan daerah, DPR, wilayah negara, warga negara dan penduduk, hak-hak asasi manusia (HAM), masalah pertahanan dan keamanan negara, dan atribut negara. MPR mengubah dan/ atau menambahkan 25 (dua puluh lima) aspek dalam amandemen II, yaitu:

- a. Struktur ketatanegaraan yang fundamental (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3); Bab XA Pasal 28A-28J; Bab XII Pasal 30);
- b. Pembagian kekuasaan negara (pasal-pasal: 18, 18A-18B, 19, 20 ayat (5), 20A, 22A, 22B; Bab IXA Pasal 25E; Bab X Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3));
- c. Hak-hak asasi manusia (Pasal 28A-28J; 27 ayat (3) dan 30 ayat (1)); dan
- d. Masalah-masalah lain (Pasal 36A-36C).<sup>120</sup>

MPR menghilangkan Penjelasan UUD dan memasukkan hal-hal penting dalam penjelasan tersebut ke dalam teks perubahan (misalnya Pasal 18-18B dan Pasal 19 ayat (3)).

---

<sup>119</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 82.

<sup>120</sup> *Ibid.*,

Tetapi MPR juga mengadopsi pikiran-pikiran yang tertuang dalam sejumlah Undang-Undang (lihat Pasal 20A ayat (2) dan (3) dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD). Perlu dicatat, MPR sudah mengubah struktur UUD 1945 dengan menambah sejumlah bab baru (seperti Bab IXA tentang wilayah negara dan Bab XA tentang hak-hak asasi manusia).<sup>121</sup>

Sidang Tahun MPR 2001 meneguhkan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan menghasilkan perubahan ketiga UUD 1945. Cakupan perubahan meliputi: Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4); Pasal 6 ayat (1) dan (2); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3); Pasal 17 ayat (4); Bab VIB Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6); Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (3); Pasal 23A; Pasal 24A ayat (1) sampai dengan (5); Pasal 24B ayat (1) sampai dengan (4); Pasal 24C ayat (1) sampai dengan (6).<sup>122</sup>

Hasil amandemen III ini mengenai: 1) kedaulatan rakyat, 2) pembentukan komisi pemilihan umum yang independen, 3) rekonstruksi legislator ke arah *asymmetric bicameralism* (dengan DPR dan DPD), 4) pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, 5) prosedur pemberhentian/ pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden, 6) reformasi kewenangan presiden sebagai kepala negara dan kepala eksekutif, 7) reformasi hubungan eksekutif-legislatif, dan 8) Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.<sup>123</sup>

Sidang Tahunan MPR 2002 menghasilkan perubahan

---

<sup>121</sup> *Ibid.*,

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm. 83.

<sup>123</sup> *Ibid.*,

keempat UUD 1945, yang mencakup Pasal 2 ayat (1), 6A ayat (4), 8 ayat (3), 11 ayat (1), 16, 23B, 23C, 23D, 24 ayat (3), 31 ayat (1)-ayat (5) pada Bab XIII, 32 ayat (1) dan (2), 33 ayat (4) dan ayat (5) pada Bab XIX, 34 ayat (1)-ayat (4), 37 ayat (1)-ayat (5), Aturan Peralihan Pasal I-IV, Aturan Tambahan Pasal I-II. Amandemen IV juga dinyatakan bahwa perubahan UUD 1945 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yaitu 10 Agustus 2002.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibid.*,



# BAB IV

## PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL

### A. Pengantar

Sistem pemerintahan presidensial saat ini di Indonesia tidak sedikit mengalami permasalahan<sup>1</sup> yang mesti dicarikan jalan keluar. Munculnya dominasi multi partai pada parlemen cukup melemahkan sistem presidensial, apabila dominasi multi partai oposisi lebih banyak di parlemen. Denny Indrayana menyampaikan bahwa seharusnya sistem presidensial yang kokoh dijamin dalam konstitusi, dan pada saat yang bersamaan, dikontrol oleh sistem parlemen yang kritis, sebagai hasil sistem

---

<sup>1</sup> Dalam tulisan *Desain Presidensial yang Efektif (Bukan “Presiden Sial” atau “Presiden Sialan”)* oleh Denny Indrayana dikemukakan bahwa berdasarkan pengalaman Indonesia, ada tiga macam sistem pemerintahan presidensial: 1) presiden sial (*minority presidential*); 2) “presiden sialan” (*majority presidential*); dan 3) presidensial (*effective presidential*). Presiden sial adalah presiden yang disokong suara minoritas di parlemen. Pemerintahan yang terjadi adalah pemerintahan terbelah (*divided government*). Kekuatan politik terpecah antara presiden dan parlemen. Presiden sial lebih mungkin terjadi jika sistem presidensial dipadukan dengan sistem multi-partai. Presiden sialan adalah presiden yang didukung suara mayoritas mutlak di parlemen. Pemerintahan yang terjadi adalah pemerintahan kolusif (*unified government*). Kekuatan politik memusat di tangan presiden dan parlemen hanya menjadi “macam ompong”. “Presiden sialan” lebih mungkin terjadi dalam sistem presidensial yang terpadu dengan sistem mono-partai, atau di dominasi oleh satu partai politik. Di tingkat konstitusi setelah amandemen keempat, Indonesia lebih menuju sistem presidensial murni. Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945, mengadopsi bahwa presiden dan wakil presiden akan dipilih langsung oleh rakyat dan sistem pemakzulan presiden dijadikan jauh lebih sulit., lihat selengkapnya dalam Denny Indrayana, *Mendesain yang Efektif* Bukan “Presiden Sial” atau Presiden Sialan, Jakarta, Jurnal Demokrasi dan Ham, 2007.

kepartaian sederhana.

Untuk mewujudkan hal itu, maka penguatan sistem presidensial dalam konstitusi akan difokuskan pada pembahasan diantaranya: multipartai sederhana; syarat koalisi partai pengusung calon presiden; dan hak veto presiden dalam pengesahan RUU. Namun sebelum memasuki pembahasan tersebut, ada akan diuraikan terlebih dahulu kekuasaan presiden dalam konstitusi.

## **B. Kekuasaan Presiden dalam Konstitusi**

Kekuasaan presiden sering pula disebut sebagai kekuasaan eksekutif, menurut Miriam Budiardjo biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Adapun kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang:<sup>2</sup>

1. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara;
2. Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang;
3. Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri;
4. Yudikatif, memberi grasi, amnesti, dan sebagainya; dan
5. Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.

Beberapa kekuasaan konstitusional presiden (eksekutif) juga dituliskan secara amat baik oleh Djayadi Hanan dalam

---

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 296.

disertasinya “*Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia*” Secara rinci—menurutnya—kekuasaan presiden di Indonesia dapat dikategorikan ke dalam kekuasaan legislatif dan non-legislatif. Kekuasaan legislatif meliputi veto, dekrit, anggaran, dan legislasi/ usulan RUU. Kekuasaan non-legislatif meliputi pembentukan dan pembubaran kabinet, bebas dari mosi tidak percaya, dan kekuasaan penunjukan sejumlah pejabat negara.<sup>3</sup>

### 1. Kekuasaan Veto

Presiden di Indonesia tidak memiliki kekuasaan veto formal dan/atau veto parsial. Konstitusi mengatur bahwa kekuasaan pembuatan UU berada di tangan DPR. Namun demikian, setiap rumusan perundang-undangan atau RUU memerlukan persetujuan dari DPR dan presiden. Tanpa persetujuan presiden, RUU tidak dapat disahkan sebagai hukum negara. Maka dari itu, presiden dalam praktiknya dapat memveto sebuah RUU dengan tidak memberikan persetujuannya sebelum RUU itu disahkan sebagai undang-undang. Sama pentingnya, presiden juga praktis bisa memveto RUU dengan menolak untuk membahasnya karena musyawarah bisa berlanjut apabila DPR dan presiden setuju membahas RUU tersebut. Dalam hal ini, konstitusi mengatur bahwa setiap RUU yang diajukan oleh DPR tetapi tidak disetujui oleh presiden, tidak dapat dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu [*vide* Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945]. Selain itu, selama pembahasan ini berlangsung, presiden dapat meminta dan mengurangi atau menambah bagian dalam RUU dan DPR boleh setuju atau tidak hingga ada kesepakatan antara

---

<sup>3</sup> Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia*, Bandung: Mizan, 2014., hlm. 126.

keduanya. Dengan demikian, dalam praktiknya kita bisa juga mengatakan bahwa struktur kelembagaan seperti ini memberikan kekuasaan kepada presiden untuk menggunakan semacam kekuasaan veto parsial.<sup>4</sup>

Namun pendapat ini sebenarnya tidak dapat diakomodir jika diperhadapkan pada suasana legalitas formal sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi. Dalam kondisi yuridis formil, secara jelas konstitusi Indonesia tidak memberikan ruang bagi presiden untuk memveto RUU yang diajukan oleh DPR. Hal ini disebabkan adanya pergeseran eksekutif *heavy* ke legislatif *heavy* pasca amandemen konstitusi.

## 2. Kekuasaan Dekrit

Menurut Djayadi Hanan, presiden Indonesia memiliki kekuasaan dekrit terbatas. Presiden baru bisa mengeluarkan dekrit dalam situasi darurat saja. Dekrit ini memiliki kekuatan sebagai sebuah undang-undang dan biasanya disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Perpu ini dapat dikeluarkan tanpa persetujuan DPR dan bisa berlaku segera. Tetapi, DPR bisa menolak atau menyetujui Perpu ini selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah ditetapkan oleh presiden. Bila dalam pembahasan nanti DPR memutuskan untuk menolaknya maka Perpu tersebut harus dibatalkan. Bila DPR memutuskan sebaliknya maka Perpu tersebut terus berlaku dan dicatat sebagai bagian dari undang-undang negara. Lebih lanjut, konstitusi tidak memberikan penafsiran yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan situasi darurat. Dengan demikian, terbuka lebar bagi presiden untuk mengeluarkan manuver dengan kekuasaan ini demi kepentingannya.

---

<sup>4</sup> Selengkapnya dalam *ibid.*,

Meskipun situasi darurat bisa memiliki makna yang luas, para presiden Indonesia—misalnya SBY— jarang menggunakan kekuasaan ini. Dari tahun 2004 hingga 2012, SBY hanya mengeluarkan 16 Perpu hanya satu yang tidak disetujui oleh DPR.<sup>5</sup>

### 3. Kekuasaan Anggaran

Presiden memiliki hak istimewa untuk mengusulkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Pasal 23 dalam UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “*RAPBN diusulkan oleh presiden untuk dibahas bersama dengan DPR... jika DPR menolak maka pemerintah harus menggunakan anggaran tahun sebelumnya*”. Setiap tahun, saat berpidato di hadapan DPR setiap tanggal 16 Agustus presiden secara resmi mengajukan RAPBN untuk tahun depan. Meskipun pengajuan RAPBN ini menjadi hak istimewa presiden, DPR punya kewenangan tak terbatas untuk melakukan amandemen. Selain itu, proses pembahasan dan pengesahan RAPBN ini sama persis seperti proses yang harus diikuti oleh RUU (legislasi) lainnya. Secara umum, seluruh RAPBN selama kepresidenan SBY disetujui oleh DPR melalui konsensus.<sup>6</sup>

### 4. Pengajuan Legislasi/ RUU

Meskipun konstitusi mengatur bahwa kekuasaan pembuatan undang-undang berada di tangan DPR, presiden juga berhak mengusulkan legislasi. Tidak ada perincian atau pembatasan soal jenis RUU apa saja yang bisa diajukan oleh presiden. Setiap legislasi yang dirasa perlu oleh presiden bisa diusulkan untuk dibahas di DPR. Dengan demikian, presiden

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 128-129.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 129.

berkuasa dalam hal inisiatif RUU karena ia bisa mengusulkan langsung. Selain itu, Presiden juga dapat mengusulkan RUU yang mengakomodasi agenda-agendanya melalui partai politiknya di DPR. Aspek penting lain dari hak presiden terkait legislasi adalah kewenangan presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai bagian dari pelaksanaan undang-undang. Ada banyak sekali putusan kebijakan, sekalipun masih masuk dalam kerangka luas undang-undang yang sudah ada, yang tidak perlu persetujuan dari parlemen dan semata-mata terserah pada kebijaksanaan presiden.<sup>7</sup>

## **5. Pembentukan dan Pembubaran Kabinet**

Menurut konstitusi, presiden berhak membentuk kabinet tanpa keterlibatan formal dari DPR dan lembaga-lembaga negara lainnya. Bila perlu, presiden dapat mengangkat dan mencopot menteri sesuka hatinya. Tetapi dalam praktiknya, pembentukan dan pembubaran kabinet selalu melibatkan campur tangan partai-partai politik di DPR. Misalnya pilihan ini sengaja diambil oleh presiden SBY, karena menyadari betul jika dirinya adalah presiden minoritas tanpa dukungan mayoritas kekuatan partisan di parlemen.<sup>8</sup>

## **6. Mosi tidak Percaya dan Pembubaran Dewan**

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, parlemen tidak dapat memiliki kewenangan untuk melakukan mosi tidak percaya kepada presiden. Presiden menurut konstitusi, memegang kendali penuh atas kabinetnya. DPR bisa memanggil setiap menteri untuk dimintai keterangan—bukan untuk diberikan mosi tidak percaya— sebagai bagian dari fungsi

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 130.

<sup>8</sup> *Ibid.*,

pengawasan yang dimiliki oleh DPR. Di sisi lain, presiden tidak memiliki kekuasaan pemerintahan untuk membubarkan DPR.<sup>9</sup>

## 7. Kekuasaan Penunjukan (*appointment*) dan lain-lain

Terakhir, bentuk lain kekuasaan non legislatif presiden adalah mengangkat pejabat untuk berbagai pos penting pemerintahan. Konstitusi memberi presiden Indonesia kewenangan untuk menunjuk duta besar, konsul, dan anggota badan administratif independen seperti bank sentral dan komisi pemilu serta komisi lainnya dengan kompromi dari DPR. Presiden juga juga melakukan konsultasi dan/atau kesepakatan dengan DPR saat memberi gelar, bintang jasa, dan gelar-gelar kehormatan lainnya. Selain itu, presiden dengan persetujuan DPR, juga berwenang mengatakan keadaan darurat, menyatakan perang dan damai dengan negara lain, termasuk memberi amnesti dan abolisi serta memberi grasi dengan pertimbangan MA.<sup>10</sup>

Kekuasaan tersebut yang diselenggarakan oleh presiden melalui konfirmasi berbagai lembaga negara lainnya—utamanya DPR dan MA—dapat dipahami sebagai bentuk perwujudan dari sistem *checks and balances* dalam ketatanegaraan. Namun di sisi lain, dengan banyaknya kekuasaan presiden yang memerlukan persetujuan atau pertimbangan lembaga negara lainnya, secara tidak langsung telah mereduksi kekuasaan presiden dalam sistem presidensial.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 131.

<sup>10</sup> *Ibid.*,

### C. Multipartai Sederhana

Jika kita telaah masalah penggunaan sistem multipartai, maka Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan pluralitas sosial yang kompleks. Hal inilah yang menyebabkan Indonesia menggunakan sistem multipartai. Faktor utama adalah kemajemukan masyarakat. Faktor ini yang menyebabkan keniscayaan bagi penerapan sistem multipartai. Sementara kemajemukan masyarakat merupakan sesuatu yang bersifat *given* dalam struktur masyarakat Indonesia. Faktor kedua, sejarah dan sosio-kultural masyarakat, merupakan faktor pendukung bagi terbentuknya sistem multipartai. Multipartai semakin mantap ketika ditopang sistem pemilihan proporsional. Penerapan sistem pemilu proporsional menjadi faktor ketiga bagi terbentuknya multipartai di Indonesia. Ketiga faktor ini merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan memengaruhi.<sup>11</sup>

Telaah yang diungkapkan oleh Retno Saraswati bahwa pada saat ini penerapan presidensialisme yang berkombinasi dengan sistem multipartai dalam beberapa hal masih mengakibatkan pemerintahan kurang efektif, beberapa bukti antara lain:<sup>12</sup>

*Pertama*, bahwa penerapan presidensialisme dalam konteks multipartai pragmatis atau presidensialisme kompromis (*compromise presidentialism*) cenderung memunculkan intervensi partai politik terhadap presiden dan sebaliknya presiden cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik dalam menyusun kabinet. Pembentukan kabinet yang semula merupakan hak prerogatif presiden, dalam sistem presidensial

---

<sup>11</sup> Retno Saraswati, *Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jurnal MMH, Jilid 41 No. 1 Januari 2012., hlm. 140.

<sup>12</sup> Dikutip dalam *ibid.*, 141.

kompromis ini, presiden ikut melibatkan peran partai politik. Implikasi dari pola intervensi dan akomodasi ini menyebabkan model koalisi pendukung pemerintah yang terbangun adalah koalisi yang rapuh. Kerapuhan ikatan koalisi disebabkan partai politik dalam sistem multipartai pada umumnya tidak memiliki kedekatan secara ideologis, dan komposisi partai politik dalam sistem multipartai yang berkoalisi cenderung berubah-ubah.<sup>13</sup>

Prinsip dasar presidensialisme mengenai pengangkatan dan pemberhentian anggota kabinet merupakan hak mutlak presiden atau sering disebut hak prerogatif presiden dalam kabinet presidensial kedudukan presiden merupakan sentral kekuasaan eksekutif. Dalam struktur presidensialisme kompromis, hak prerogatif ini akan mengalami reduksi. Reduksi kekuasaan presiden akan semakin kuat apabila koalisi yang akan terbangun tidak memiliki kedekatan secara ideologis atau bersifat pragmatis. Reduksi kekuasaan presiden akan semakin kuat apabila koalisi yang akan terbangun tidak memiliki kedekatan secara ideologis atau bersifat pragmatis. Selain itu, dalam presidensialisme, koalisi multipartai juga cenderung lebih sulit terbangun dibandingkan dalam parlementerisme. Mengingat kekuatan partai mayoritas tidak tersedia dan kemungkinan terjadinya jalan buntu hubungan antara legislatif dan eksekutif, yang sampai sekarang belum ada mekanisme penyelesaiannya. Presiden akan cenderung bertumpu pada cara pembagian jatah kabinet serta jabatan-jabatan politik lainnya sebagai kompensasi untuk partai yang memberi dukungan di parlemen.<sup>14</sup>

*Kedua*, dalam hubungan legislatif eksekutif, maka

---

<sup>13</sup> *Ibid.*,

<sup>14</sup> *Ibid.*,

kebijakan publik diambil eksekutif memang semestinya diawasi legislatif. Namun, tingginya tarik menarik atau konflik legislatif dan eksekutif dalam presidensialisme kompromis menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif, bahkan hak angket dan penarikan dukungan selalu menjadi alat bagi partai untuk bernegosiasi dengan presiden. Fenomena ini memiliki kecenderungan presiden sangat sulit mendapatkan dukungan mayoritas parlemen. Selain itu, polarisasi dan fragmentasi politik di parlemen juga cukup tinggi dalam sistem multipartai.<sup>15</sup>

*Ketiga*, proses pemberhentian atau penjatuhan presiden dalam sistem pemerintahan parlementer relatif lebih mudah ketimbang dalam sistem presidensial. Presiden dan wakil presiden dalam sistem presidensial tidak bisa di-*impeach* atau diberhentikan karena alasan politik. *Impeachment* atau pemberhentian presiden dan wakil presiden dan jabatannya dalam sistem presidensial hanya bisa dilakukan karena alasan pelanggaran hukum dan lebih spesifik lagi dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu. Prinsip presidensialisme ini berpotensi mengalami reduksi ketika diterapkan di atas struktur politik multipartai pragmatis. Pada presidensialisme kompromis, presiden cenderung dapat di-*impeach* karena alasan politik.<sup>16</sup>

Meskipun pemakzulan itu tidak terjadi hingga berakhirnya masa jabatan presiden, pemerintahan akan sering mendapatkan ancaman dari parlemen sepanjang perjalanannya. Kondisi ini setidaknya akan menyebabkan rentannya posisi presiden. Kecenderungan ini akan semakin kuat apabila koalisi pendukung pemerintah minoritas di parlemen atau koalisi besar tetapi

---

<sup>15</sup> *Ibid.*,

<sup>16</sup> *Ibid.*,

rapuh. Kondisi politik dalam presidensialisme kompromis, parlemen sering kali mengalami pandangan yang berbeda dengan parlemen. Perbedaan yang parah antara presiden dan parlemen dapat berujung pada *impeachment* presiden.<sup>17</sup>

Rumusan sistem pemerintahan presidensial yang diamanatkan konstitusi UUD 1945 ternyata sulit dijabarkan secara normatif ketika dikombinasi kandungan struktur politik multipartai. Ketentuan normatif tersebut mengalami dilema dalam penerapannya sehingga perlu kompromi dengan konteks realitas dalam keseharian politik di Indonesia, khususnya keniscayaan sistem multipartai (presidensialisme bersifat kompromis). Ada beberapa potensi kompromi yang akan terjadi dalam praktik kombinasi presidensialisme dan multipartisme, yaitu tiga kompromi secara eksternal.<sup>18</sup>

Potensi kompromi-kompromi eksternal antara lain: *pertama*, adanya intervensi parpol terhadap presiden dan juga akomodasi presiden terhadap kepentingan parpol dalam proses pembentukan kabinet atau dalam hal pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet. *Kedua*, munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen dan karakter koalisi yang terbangun cenderung cair dan rapuh. *Ketiga*, kontrol parlemen terhadap pemerintah cenderung berlebihan atau kebabablasan.<sup>19</sup>

Oleh karena itu, apabila dilacak dari beberapa pendekatan yang ada terkait dengan sistem kepartaian, sistem multipartai sederhana yang hendak dicapai dari pemilu di Indonesia lebih cenderung pada pendekatan kuantitas partai efektif yang ada di parlemen. Pendekatan ini lebih mengutamakan bagaimana hubungan keterkaitan partai politik satu dengan lainnya dalam

---

<sup>17</sup> *Ibid.*,

<sup>18</sup> *Ibid.*,

<sup>19</sup> *Ibid.*,

kehidupan politik.

Penataan sistem kepartaian menjadi sangat penting dalam upaya pelembagaan sistem kepartaian di Indonesia. Banyak pengamat yang mendasarkan penyederhanaan sistem kepartaian menjadi isu krusial dalam proses politik di parlemen. Misalnya Syamsuddin Haris mengatakan bahwa, *“sistem kepartaian harus di tata ulang, sehingga muncullah sistem penyederhanaan kepartaian. Tetapi bukan penyederhanaan jumlah partai, karena bukan semata-mata menyederhanakan jumlahnya, tetapi lebih kepada ideologinya.”*<sup>20</sup>

Pandangan Syamsuddin Haris di atas menunjukkan bahwa dasar ideologi menjadi sangat penting dalam proses penyederhanaan partai politik. Kedua pendekatan tersebut, pendekatan ideologi dan kuantitas, sebenarnya dapat digabungkan menjadi satu. Apabila melihat realita kehidupan partai politik yang ada maka setidaknya ada tiga ideologi besar partai politik. Ketiga ideologi kepartaian tersebut adalah ideologi nasionalis, agama, dan moderat.<sup>21</sup>

#### **D. Syarat Koalisi Partai Pengusung Calon Presiden**

Dukungan koalisi partai dalam pencalonan presiden sangat dibutuhkan untuk menguatkan sistem presidensial. Pada tahun 2004, misalnya ambang batas pencalonan presiden sebanyak 10 persen. Angka ini kemudian bertambah menjadi 20 persen pada tahun 2009, dan terus berlanjut hingga

---

<sup>20</sup> Disampaikan oleh Syamsudin Haris dalam FGD dengan tema “Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik” tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta., dalam Bawaslu RI, *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensial*, Jakarta: Sekretaris Jenderal Bawaslu RI, 2015., hlm.73.

<sup>21</sup> *Ibid.*,

saat ini.<sup>22</sup> Sebagian pihak menilai bahwa syarat ambang batas dianggap mengurangi hak rakyat untuk memperoleh pemimpin yang diinginkan. Sebab dengan adanya ambang batas tersebut, di atas kertas maksimal ada 5 pasangan calon. Namun di lapangan, rasanya tidak mungkin ada 5 pasang. Maksimal 4 pasangan calon. Mengapa? Sebab partai-partai itu harus berkoalisi yang bisa dipastikan gabungan parpol tersebut akan menghasilkan dukungan 20 persen lebih, tidak bisa pas 20 persen. Bahkan dalam praktiknya, sejak ambang batas 20 persen tersebut diberlakukan tahun 2009, maksimal hanya ada 3 pasangan calon.<sup>23</sup>

Maka dari beberapa pihak kerap mempermasalahkan hal tersebut dan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Abdul Ghoffar (2018), mengungkapkan bahwa dalam putusan Nomor 51-52-59/PUU/VI/2008 tentang Pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, —terkait ambang batas dukungan pencalonan, pada pokoknya MK berpendapat bahwa persoalan ambang batas pencalonan presiden dan wakil

---

<sup>22</sup> Abdul Ghoffar, *Problematika Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain*, Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 3, September 2018., hlm. 481.

<sup>23</sup> Menurut Fuqoha, Pasca amandemen UUD, mekanisme pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 yang mengharuskan calon Presiden dan wakil Presiden diusulkan oleh partai politik. Akan tetapi menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 pencalonan Presiden dan wakil Presiden oleh partai politik diharuskan memenuhi *presidential threshold*. Adanya ketentuan tersebut bertentangan dengan prinsip demokrasi konstitusional, yakni Pasal 6A UUD 1945 yang mana setiap orang mempunyai hak konstitusional untuk mencalonkan diri (*the right to be candidate*) sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden. Fuqoha, “Pengisian Jabatan Presiden dan *Presidential Threshold* dalam Demokrasi Konstitusional di Indonesia”, *Jurnal AJUDIKASI*, Vol. 1 No. 2 Desember 2017, hlm. 27. Dalam *ibid.*,

presiden sebagai berikut:<sup>24</sup>

*Pertama*, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa aturan ambang batas sangat diskriminatif dan mematikan kesempatan untuk diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dan penerapannya menimbulkan ketidakadilan, sehingga bertentangan dengan konstitusi, menurut MK adalah tidak benar. Sebab untuk menentukan Pemohon dapat diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan lebih dahulu ditentukan oleh rakyat dalam Pemilu legislatif yang akan datang, yang berlaku secara sama bagi semua Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden;<sup>25</sup>

*Kedua*, MK melihat bahwa pengaturan ambang batas (Pasal 9 UU 42/2008) merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh perseratus) dari kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) perolehan suara sah nasional dalam Pemilu DPR, sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang menentukan, "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang", dan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang menentukan, "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-

---

<sup>24</sup> Lihat selengkapnya dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, bertanggal 18 Februari 2009. [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_sidang\\_PUTUSAN%2051-52-59%2018-2-092.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_PUTUSAN%2051-52-59%2018-2-092.pdf). Dalam *ibid.*,

<sup>25</sup> *Ibid.*,

undang”.<sup>26</sup>

*Ketiga*, terhadap pendapat pemohon yang bahwa ambang batas sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU 42/2008 berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, menurut MK tidak ada korelasi yang logis antara syarat dukungan 20% (dua puluh perseratus) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah secara nasional yang harus diperoleh Partai untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan umum yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, karena justru pencapaian partai atas syarat tersebut diperoleh melalui proses demokrasi yang diserahkan pada rakyat pemilih yang berdaulat. Hal demikian juga untuk membuktikan apakah partai yang mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden mendapat dukungan yang luas dari rakyat pemilih;<sup>27</sup>

Lagipula, syarat dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% (dua puluh perseratus) kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah nasional sebelum pemilihan umum Presiden, menurut Mahkamah, merupakan dukungan awal; sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden yang kelak akan menjadi Pemerintah sejak awal pencalonannya telah didukung oleh rakyat melalui partai politik yang telah memperoleh dukungan tertentu melalui Pemilu.<sup>28</sup>

Berdasarkan putusan tersebut, nampak bahwa MK mempertahankan ambang batas dukungan partai politik dalam pencalonan presiden. Hal ini secara jelas—menurut pandangan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*,

<sup>27</sup> *Ibid.*,

<sup>28</sup> *Ibid.*,

MK—dengan tingginya ambang batas dukungan partai politik dalam pencolanan presiden maka potensi legitimasi dukungan darir akyat juga akan tinggi. Jika sebelumnya, partai politik pendukung presiden telah mendapat dukungan rakyat sehingga menduduki kursi parlemen, maka melalui dukungan partai politik tersebut, calon presiden setidaknya akan mendapat dukungan dari rakyat layaknya dukungan rakyat kepada partai tersebut.

Selanjutnya pada tahun 2017 melalui Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, MK kembali menguatkan ambang batas pencalonan. Dalam putusan tersebut MK berpendapat, pertama, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu adalah manipulasi dan tarik-menarik kepentingan politik partai-partai pendukung pemerintah, partai-partai oposisi, dan pemerintah dengan merujuk pada adanya sejumlah fraksi di DPR yang *walk out* pada saat disahkannya pengambilan putusan terkait UU Pemilu, MK berpendapat bahwa pembentukan suatu UU adalah keputusan politik dari suatu proses politik lembaga negara yang oleh Konstitusi diberi kewenangan membentuk UU, dalam hal ini DPR bersama Presiden.<sup>29</sup>

Oleh sebab itu, MK tidak berwenang menilai praktik dan dinamika politik yang terjadi selama berlangsungnya proses pembentukan suatu UU selama tata cara pembentukan UU dimaksud tidak bertentangan dengan tata cara atau prosedur yang ditentukan dalam UUD 1945, khususnya

---

<sup>29</sup> Lihat selengkapnya dalam Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertanggal 11 Januari 2018. [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/53\\_PUU-XV\\_2017.pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/53_PUU-XV_2017.pdf), dalam *ibid.*,

sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Fakta tentang adanya sejumlah fraksi yang *walk out* dimaksud tidaklah menyebabkan substansi atau materi muatan suatu UU menjadi inkonstitusional melainkan hanya menunjukkan tingkat penerimaan materi muatan undang-undang yang bersangkutan dalam pengertian bahwa persetujuan terhadap materi muatan UU tersebut tidak diperoleh secara aklamasi.<sup>30</sup>

*Kedua*, terhadap dalil Pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu telah digunakan dalam Pemilu 2014 sehingga tidak relevan dan kedaluwarsa ketika diterapkan dalam Pemilu serentak 2019, MK berpendapat bahwa UU yang mengatur tentang Pemilu 2014 bukanlah UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum melainkan UU 8/2012 yang tidak atau belum memberlakukan ketentuan tentang *presidential threshold* dalam proses pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Lagi pula, bagaimana mungkin undang-undang yang lahir belakangan dikatakan kedaluwarsa terhadap suatu keadaan atau peristiwa yang terjadi sebelumnya yang tunduk pada undang-undang yang berbeda.<sup>31</sup>

*Ketiga*, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 22, UU Pemilu bertentangan dengan logika keserentakan Pemilu 2019, yaitu bahwa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan serentak bersamaan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah berpendapat sebagai

---

<sup>30</sup> *Ibid.*,

<sup>31</sup> *Ibid.*,

berikut: Mahkamah Konstitusi dalam putusan sebelumnya, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009, dalam pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum (UU 42/2008), telah menegaskan bahwa penentuan ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah kebijakan hukum pembentuk undang-undang.

Berdasarkan kedua putusan MK di atas, maka pada sejatinya ambang batas diperlukan untuk memperkuat dukungan rakyat dan parlemen kepada presiden yang terpilih. Namun patut menjadi perhatian bersama di beberapa negara seperti misalnya di Amerika Serikat<sup>32</sup> Brazil<sup>33</sup> dan Meksiko<sup>34</sup> tidak menetapkan

---

<sup>32</sup>Dalam pencalonan presiden di Amerika Serikat, ambang batas tidak ditetapkan. Padahal Amerika Serikat juga menganut sistem pemerintahan presidensial. Dan dalam perkembangannya sistem pemerintahan di Amerika Serikat cukup stabil.

<sup>33</sup>Tidak ada pengaturan mengenai ambang batas dalam sistem ketatanegaraan Brazil. Pasal 77 Konstitusi Brazil menjelaskan bagaimana mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden. Disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden Republik akan dipilih secara bersamaan pada hari Minggu pertama bulan Oktober, dan jika harus ada putaran kedua maka akan dilakukan pada hari minggu terakhir bulan Oktober sebelum berakhirnya tahun masa jabatan Presiden yang sedang menjabat saat itu., selengkapnya dalam *ibid.*,

<sup>34</sup>Pemilihan presiden di Meksiko juga tidak secara mutlak menerapkan dukungan ambang batas pencalonan. Misalnya tahun 2018 lalu, tepatnya pada tanggal 1 Juli, Meksiko menyelenggarakan pemilihan umum yang digambarkan sebagai pemilihan umum terbesar dalam sejarah negara itu. Menurut *National Electoral Institute* (INE) atau Komisi Penyelenggara Pemilu Meksiko, dari 88 juta pemilih terdaftar akan memilih Presiden baru untuk 6 tahun masa jabatan, juga akan memilih 500 anggota *the Chamber of Deputies*, dan 128 anggota Senat. Dalam pemilihan itu, setidaknya sudah ada 4 calon presiden yang sudah resmi terdaftar, yaitu Andres Manuel Lopez Obrador, Ricardo Anaya, and Jose Antonio Meade, dan Margarita Zavala. Dari empat kandidat ini, terdapat satu calon yang maju lewat jalur independen yaitu Margarita Zavala. Perempuan kelahiran 25

adanya ambang batas pencalonan presiden. Oleh karena itu dalam konteks di Indonesia, ambang batas pada dasarnya tidak mutlak harus ada, jika hal ini membatasi aspirasi rakyat untuk mengajukan calon pemimpin, namun calon tersebut tidak berafiliasi dengan partai politik. Terlebih lagi ambang batas akan menutup kerang adanya figur dan tokoh nasional yang diadankan oleh masyarakat untuk mengikuti konstestasi pilpres melalui jalur independen. Maka dari itu, ke dapannnya diharapkan dapat membuka adanya ruang bagi calon presiden jalur independen dengan persyaratan yang diatur dalam undang-undang.

### **E. Hak Veto Presiden dalam Pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU)**

Perubahan UUD 1945 sesungguhnya dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang sebelumnya sangat besar dan merambah ke bidang legislatif dan yudikatif. Dalam bidang legislasi, pasca reformasi konstitusi, terjadi pergeseran kewenangan membentuk UU yang kekuasaanya semula berada di tangan Presiden, kini menjadi kewenangan DPR.<sup>35</sup> Adanya semacam traumatisme terhadap kekuasaan eksekutif pra-amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki kekuasaan *super power* menjadi kelemahan<sup>36</sup> tersendiri UUD

---

Juli 1967 ini bernama lengkap Margarita Ester Zavala Gómez del Campo..., selengkapnya dalam *ibid.*,

<sup>35</sup>Lihat kata sambutan Dahlan Thalib dalam Fajar Laksono dan Subardjo, *op.cit.*,

<sup>36</sup>Kelemahan UUD 1945 pra-amandemen dapat dilihat dari domisi kekuasaan legislatif presiden semakin diperkuat oleh terlalu banyaknya pendelegasian pengaturan oleh konstitusi ke dalam undang-undang baik menyangkut isu struktural/ kelembagaan maupun isu kedudukan rakyat/warga negara meliputi 12 hal: syarat-syarat untuk mengatakan keadaan darurat negara (Pasal 12 UUD 1945); susunan dan kedudukan Dewan

1945, sehingga menjadi konsekuensi logis penataan kembali kekuasaan eksekutif melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945 (tahun 1999-2002).

Menurut Pasal 20 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, *“Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”*. Ayat

---

Pertimbangan Agung (DPA) (Pasal 16 ayat (1) UUD 1945); pembagian pemerintahan daerah (Pasal 18); Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/ Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Pasal 19 ayat (1) jo. Pasal 2 ayat (1)); masalah keuangan dan pajak (Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (4)); susunan dan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Pasal 23 ayat (5)); susunan dan kedudukan lembaga-lembaga hukum, termasuk Mahkamah Agung (MA) (Pasal 24); pengangkatan dan pemberhentian hakim-hakim (Pasal 25); masalah kewarganegaraan (Pasal 26); kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat (Pasal 30 ayat (2)); dan sistem pendidikan nasional (Pasal 31 ayat (2)); Dengan pendelegasian pengaturan oleh undang-undang maka kedudukan presiden sebagai interpreter konstitusi sangat kuat. Faktor lain yang menjadi intesif bagi presiden untuk memperoleh keuntungan dari posisinya sebagai interpreter konstitusi tunggal adalah pengaturan yang kabur dan ambigu di dalam pasal-pasal UUD 1945 pra-amandemen. Contoh pengaturan ambigu menurut Indrayana ada tiga. *Pertama*, masa jabatan Presiden dalam Pasal 7 UUD 1945: *“presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”*. Interpretasi oleh presiden Soeharto dan pendukungnya menyatakan bahwa tidak ada batasan soal berapa kali masa jabatan presiden. Hal sama terjadi pada Presiden Soekarno yang diangkat menjadi presiden seumur hidup. Contoh *kedua*, adalah Pasal 28 UUD 1945, *“kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”*. Ketentuan ini menimbulkan pengertian: selama undang-undang yang dimaksud belum diberlakukan, hak-hak tersebut dilindungi. *Ketiga*, ketentuan rekrutmen anggota MPR. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menentukan, *“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”* Ketentuan ini melahirkan interpretasi bahwa presiden dapat mengangkat semua anggota MPR (baik dari unsur daerah maupun dari unsur golongan). Kelemahan tekstual yang fundamental dalam UUD 1945 pra-amandemen ini..., lihat selengkapnya dalam Titon Slemat Kurnia, *op.cit.*, hlm. 67-68.

(4) menentukan, *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*” Dan ayat (5) menentukan, *“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”.*

Adanya ambiguitas terhadap rumusan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 yang memberikan keluasaan terhadap presiden untuk tidak mengesahkan RUU meskipun RUU tersebut telah disetujui bersama DPR menjadi permasalahan hukum dan etika politik dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Menurut Dahlan Thalib bahwa jika presiden memberikan persetujuan dalam proses pembahasan suatu RUU, tetapi tidak mengesahkan RUU yang disetujuinya itu, maka akan memberikan kesan inkonsistensi. Di satu sisi presiden ingin menunjukkan kerjasama positif dengan DPR, dengan memberikan persetujuan dalam proses pembahasan. Di sisi lain presiden hendak mengembangkan apa yang telah disetujuinya, kendati itu tidak memberikan akibat hukum apa-apa, atau hendak *cuci tangan* dari dampak yang mungkin terjadi.<sup>37</sup>

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Fajar Laksono dan Subardjo dalam *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden* (2006), mengungkapkan setidaknya ada 4 (empat) undang-undang yang lahir di masa pemerintahan Presiden Megawati tanpa pengesahan presiden diantaranya: 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan

---

<sup>37</sup>Lihat dalam kata sambutan Dahlan Thalib dalam Fajar Laksono dan Subardjo, *op.cit.*

Provinsi Kepulauan Riau.<sup>38</sup> 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.<sup>39</sup> 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.<sup>40</sup> Dan 4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.<sup>41</sup> Keempat undang-undang yang lahir tanpa pengesahan presiden secara kasat mata tidaklah mengandung kecatatan dalam segi yuridis-formal, akan tetapi ada semacam perkembangan prinsip *checks and balances* yang sengaja ditumpulkan akibat pergeseran *legislatif-heavy* yang teramat besar pasca amandemen UUD 1945.

Padahal sejatinya menurut Jimly Ashiddiqie bahwa dapat diketahui UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertical, tetapi juga tidak dapat dikatakan sebagai menganut paham *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengawasi dan mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 NRI Tahun 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances*.<sup>42</sup> Hubungan antarlembaga negara dalam doktrin *separation of power* diikat dengan prinsip *checks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut memiliki

---

<sup>38</sup>Diundangkan tanggal 25 Oktober 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 111 Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 4237.

<sup>39</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2002 Nomor 139 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4252.

<sup>40</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286.

<sup>41</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 49 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4288.

<sup>42</sup>Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...., op.cit.*,

kedudukan sederajat/ sejajar, tetapi saling mengendalikan/ mengawasi antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain.<sup>43</sup> Oleh karena itu, menurut Fajrul Falaakh prinsip *cheks and balances* dimaknai sebagai prinsip yang harus ada dalam pemisahan lembaga penyelenggara kekuasaan negara, karena kedudukan lembaga-lembaga itu yang sederajat/sejajar, serta untuk mencegah kekuasaan yang absolut dari lembaga-lembaga tersebut. Maka dari itu menjadi suatu kelemahan dalam prinsip *cheks and balances* dengan kehadiran Pasal 20 ayat (4) dan ayat (5) UUD NRI terkesan memaksa presiden untuk mengesahkan setiap RUU yang telah dibahas bersama. Ditambah lagi, meskipun tanpa pengesahan presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan atau administrasi tertinggi di Indonesia, RUU tersebut tetap dianggap sah dan diberlakukan.

Jika dielaborasi lebih jauh—problemtik undang-undang tanpa pengesahan presiden—secara hukum, pengesahan merupakan syarat bahwa RUU akan berubah status menjadi UU. Sejak pengesahan dilakukan maka UU telah terbentuk namun bukan berarti serta merta berlaku. Kekuatan berlaku suatu undang-undang tergantung pada ketentuan undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan lembaran negara. Bagir Manan menyebut beberapa kemungkinannya, antara lain:<sup>44</sup>

1. Undang-undang berlaku pada saat disahkan.
2. Undang-undang berlaku pada waktu ditentukan.
3. Undang-undang berlaku berdasarkan pemahaman

---

<sup>43</sup>Selengkapnya dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 139-140.

<sup>44</sup>Fajar Laksono dan Subardjo, *op.cit.*, hlm. 64.

Lembaran Negara sebagai pranata publikasi resmi yang menetapkan pemuatan dalam Lembaran Negara sebagai dasar mempunyai kekuatan mengikat.

Nampak bahwa Bagir Manan juga menekankan adanya aspek pengesahan RUU. RUU yang lahir namun tanpa pengesahan presiden menunjukkan etika politik penyelenggara negara serta adanya ketidakkonsistenan presiden dalam pembahasan dan penyetujuan RUU. Menurut Dahlan Thalib bahwa padahal semestinya, untuk menciptakan *checks and balances*, penguatan posisi DPR dalam legislasi harus diikuti pemberian kewenangan kepada presiden untuk memberikan beberapa keberatan dan kemungkinan melakukan veto. Kenyataanya, Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 memaksa presiden untuk tetap menerima rancangan undang-undang dari DPR.<sup>45</sup>

Pendapat yang agak serupa disampaikan oleh Farouk Muhammad bahwa kedepan diperlukan sistem presidensial dengan menempatkan kekuasaan dan kewenangan—dan lembaga negara lainnya—secara tepat. Presiden harus dijamin oleh UUD memiliki kuasa penuh dalam melaksanakan pemerintahan negara. Sebaliknya, dalam kerangka legislasi misalnya, presiden tidak perlu ikut membahas RUU tetapi memiliki hak veto atas RUU yang dimaksud, dan veto presiden dapat diveto kembali oleh parlemen dengan syarat dan ketentuan yang diatur lebih lanjut.<sup>46</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan Pasal 20 ayat

---

<sup>45</sup>Lihat selengkapnya kata sambutan Dahlan Thalib dalam *ibid.*,

<sup>46</sup>Lihat selengkapnya penguatan sistem presidensial dalam Farouk Muhammad, *Urgensi Amanden Konstitusi sebagai Upaya Penyempurnaan dan Penguatan Sistem Ketatanegaraan*, Jakarta, Badan Pengkajian MPRI, 2018, hlm. 30.

(4) yang menentukan, *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*” Dan ayat (5) menentukan, “*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*”, seharusnya diubah melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 dengan rumusan memberikan hak veto kepada presiden dalam RUU demi terselenggaranya prinsip *cheks and balances* dalam sistem ketatanegaraan.



# BAB V

## PENGUATAN KEDUDUKAN PARLEMEN

### A. Pengantar

Badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur berkumpul (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *Parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur bicara (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dimanakan *People's Representative Body* atau dewan perwakilan rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Menurut teori yang berlaku, rakyat yang berdaulat ini mempunyai kehendak (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara *authentic* dari *general will* itu. Karena itu, keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang mengikat seluruh masyarakat.<sup>1</sup>

Maka dari itu, kedudukan parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia amatlah penting. Selain menjalankan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 315

legislatif, parlemen juga turut serta sebagai wakil rakyat yang mutlak memperjuangkan hak-hak konstituennya. Parlemen yang sebagaimana terbentuk untuk mengurus kekuasaan legeslatif tentunya memiliki wewenang untuk menjalankan fungsinya. Secara umum wewenang parlemen fungsinya adalah memantau, menjalankan dan menjaga agar segala kebijakan-kebijakan pemerintah bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Adapun penguatan kedudukan parlemen dalam UUD NRI 1945 yang dimaksud adalah parlemen yang memiliki daya kritis terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga fungsi *cheks and balances* dapat berjalan secara efektif, meliputi kelembagaan DPR, DPD dan MPR.

## **B. Penguatan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**

Pasca amandemen konstitusi Indonesia, kedudukan DPR bergeser yang semula hanya sebagai tukang stempel undang-undang, kini menjadi lembaga legislatif pembuat undang-undang. Pergeseran ini adalah bentuk penguatan kelembagaan DPR sebagai representasi dari rakyat. Menurut Fajrul Falaakh dalam implementasi sistem ketatanegaraan di Indonesia dewasa ini, pergeseran fungsi legislatif membawa berbagai konsekuensi yakni:

*Pertama*, pergeseran fungsi legislatif mengakibatkan DPR mengalami penguatan peran sebagai lembaga negara pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang (fungsi legislatif). Penguatan posisi DPR dalam proses legislasi (pembentukan undang-undang) menggeser praktik yang ada selama ini. Sebelum amandemen, DPR hanya menjalankan fungsi legislasi semu karena lebih diposisikan sebagai “*rubber stamp*” (pemberi persetujuan) dalam pembentukan undang-undang. Dalam

sistem lama, fungsi utaman DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti sebenarnya. Konsekuensi yuridisnya kini DPR kuat karena berperan riil sebagai penentu dan pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Ketentuan secara jelas ditegaskan pada Pasal 20 ayat (1) UUD amandemen bahwa, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 20A ayat (1) UUD amandemen menguatkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Posisi konstitusi kelembagaan DPR pun makin kuat karena keberadaannya kini mendapatkan legitimasi penuh melalui pemilihan umum.<sup>2</sup>

*Kedua*, pergeseran fungsi legislatif dalam UUD amandemen membawa arti bahwa pasca-amandemen Indonesia meninggalkan prinsip pembagian kekuasaan vertikal dengan supremasi kekuasaan MPR beralih ke pembagian kekuasaan horizontal “mendekati” prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas. Dikatakan “mendekati” sebab presiden (eksekutif) dirumuskan masih memiliki kekuasaan mengajukan RUU dan membahasnya bersama DPR (Pasal 5 ayat (1) dan (2) UUD amandemen). Menjadi perlu ditegaskan, adanya ketentuan “persetujuan bersama” dan keikutsertaan pemerintah bersama-sama DPR membahas RUU merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya pemisahaan kekuasaan (*separation of power*) dalam pengertian materiil oleh UUD amandemen. Meski demikian terjadinya pergeseran tersebut berhasil mendudukkan DPR menjadi lembaga pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang dalam arti yang sebenarnya sebagai respons terhadap keinginan memperkuat sistem presidensiil, sesuai

---

<sup>2</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 144-145.

kesepakatan PAH (Panitia *Adhoc*) I MPR. Dengan pergeseran kekuasaan tersebut pemisahan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif, semakin tegas dipisahkan satu dengan yang lain.<sup>3</sup>

*Ketiga*, karena doktrin pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensiil tidak secara spesifik menyediakan mekanisme yang harus dilakukan apabila diantara cabang-cabang kekuasaan itu melakukan tindakan yang bertentangan dengan konsitusi, maka pergeseran fungsi legislatif tersebut mengharuskan kekuasaan kehakiman juga berwenang melakukan pengujian materi undang-undang terhadap UUD, maupun pengujian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang.<sup>4</sup>

Berdasarkan paparan di atas, dapat dipahami bahwa pasca amandemen UUD telah membawa perubahan fundamental terhadap kelembagaan DPR dari eksekutif *heavy* menuju legislatif *heavy*. Namun perlu ditegaskan dengan kewenangan yang dimiliki DPR dalam konstitusi wajib dijalankan melalui perwujudan aspirasi seluruh rakyat, sebagaimana kedudukannya yang merepresentasikan kehendak rakyat. Begitupula dengan seluruh kewenangan yang dimiliki oleh DPR, kedepannya diharapkan dapat terintegrasi oleh mekanisme *checks and balances* dengan lembaga negara lainnya—seperti beberapa kewenangan presiden mengharuskan konfirmasi dan persetujuan dari lembaga negara lainnya—sebagai bentuk pertanggungjawab masing-masing lembaga negara.

### **C. Penguatan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen

---

<sup>3</sup> *Ibid.*,

<sup>4</sup> *Ibid.*,

Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).<sup>5</sup>

Namun dalam rumusan dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945), kedudukan DPD dalam legislasi tidak menunjukkan adanya *double-check* dan DPD hanya mempunyai kedudukan dan kewenangan sebagai lembaga yang turut dalam memberikan pertimbangan kepada DPR. Kewenangan DPD<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi....*, *op.cit.*, hlm. 199.

<sup>6</sup> Kewenangan DPD diantaranya: dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, yakni rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Rancangan undang-undang beserta penjelasan/ keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR, kemudian dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota. Selanjutnya pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada anggota dalam Rapat Paripurna. Badan Musyawarah selanjutnya menunjuk Komisi atau Badan Legislasi untuk membahas RUU tersebut dan mengagendakan pembahasannya. Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja, Komisi atau Badan Legislasi, mengundang anggota alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR untuk membahas RUU. Hasil pembahasannya kemudian dilaporkan dalam rapat paripurna. RUU yang telah dibahas kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan meminta Presiden menunjuk Menteri yang akan

yang dikonstruksi dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan arah yang jelas terhadap konsep *bikameral* di Indonesia.

Dalam perjalanannya, menurut Jimly Asshidiqie, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia *Ad hoc* perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun, di bidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada *legislator* yang sepenuhnya.<sup>7</sup>

Terhadap penguatan DPD dalam UUD NRI Tahun 1945, menarik untuk disimak pendapat yang disampaikan oleh Farouk Muhammad. Beliau mengungkapkan bahwa meningkatkan peran dan kewenangan DPD diperlukan untuk

---

mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Kemudian dibahas di DPR dalam Dua Tingkat Pembicaraan di DPR.

<sup>7</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi....*, *op.cit.*, hlm. 118.

memperkuat pengawasan terhadap kekausaan eksekutif, serta menjaga hubungan seimbang antara DPD dan DPR. Peran strategis DPD adalah terletak pada bagaimana aspirasi dari daerah yang diwakilinya lebih bisa disuarakan dan berkekuatan, sehingga wewenang yang dimilikinya pun harus ditingkatkan. Dan hal ini sebenarnya sejalan dengan ide besar dan gagasan awal sistem pembentukan DPD.<sup>8</sup>

Dalam kerangka DPD tersebut gagasan pokok yang perlu diafirmasi adalah meletakkan dan memperkuat fungsi-fungsi keparlemenan secara utuh kepada DPD baik secara proses/prosedur pelaksanaan fungsi maupun dalam ruang lingkupnya DPD harus dijamin dapat melaksanakan fungsi legislasi secara penuh sejak pengusulan hingga penetapan suatu RUU, demikian juga dalam fungsi penganggaran dan pengawasan. Sementara itu, ruang lingkup DPD juga tidak perlu dibatasi hanya pada undang-undang tertentu, tetapi bisa saja fokus pada hal-hal tertentu terutama menyangkut kepentingan daerah dalam kerangka NKRI. Hal itu dilakukan agar DPD dapat benar-benar memainkan peran efektif melakukan *double check* sebagai kamar kedua parlemen.<sup>9</sup>

Apa yang disampaikan oleh Farouk Mohammad patut dipertimbangkan dalam menguatkan kewenangan DPD melalui amandemen kelima UUD NRI 1945. Kedepannya dalam kerangka rumusan amandemen kelima UUD NRI 1945 diperlukan adanya konstruksi penguatan DPD untuk meningkatkan *double-check* dalam sistem bikameral. Di samping perlunya DPD diberikan kewenangan yang setara dengan DPR dalam melakukan fungsi legislasi terkhusus

---

<sup>8</sup> Farouk Muhammad, *Urgensi Amanden Konstitusi sebagai Upaya Penyempurnaan....*, *op.cit.*, hlm. 31.

<sup>9</sup> *Ibid.*,

RUU yang berkaitan dengan aspirasi masyarakat di daerah yang diwakilinya, serta aktif melakukan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

#### **D. Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Penguatan kewenangan MPR dalam konstitusi dimaksudkan meliputi: *pertama*, kewenangan MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur; *kedua*, kewenangan MPR untuk menafsir UUD NRI 1945 khususnya undang-undang yang sedang diujikan ke Mahkamah Konstitusi; dan *ketiga*, revitalisasi komposisi keanggotaan MPR. Namun sebelum peneliti menguraikan hasil kajian tersebut, maka terlebih akan diuraikan secara umum kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaran di Indonesia.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah merupakan lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya dalam konstitusi. Meskipun demikian, eksistensi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah forum gabungan (*joint session*) bagi anggota DPR dan anggota DPD. Karena hanya berupa forum gabungan, maka keberadaan MPR tidak lagi sekuat di zaman Orde Baru. Kewenangan kelembagaan MPR juga hanya pada situasi-situasi yang sangat kritis, seperti pergantian Presiden/Wakil Presiden dan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu perdebatan yang menarik akhir-akhir ini adalah mengenai eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam konstitusi. Anggota MPR merencanakan upaya perubahan konstitusi<sup>10</sup>, dimana saat ini agendanya

---

<sup>10</sup> Upaya ini dilakukan dengan menjangring pendapat berbagai kampus

adalah melakukan penjaringan pendapat masyarakat terkait dengan substansi UUD NRI 1945 yang harus diubah karena kebutuhan masyarakat.

Sebagaimana dipahami oleh publik dan seperti yang tertuang dalam UUD NRI 1945, bahwa parlemen Indonesia meletakkan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang dianggap satu-kesatuan. Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil dari daerah-daerah (Provinsi) sementara Dewan Perwakilan Rakyat adalah merupakan perwakilan politik.

Adanya Dewan Perwakilan Daerah merupakan fenomena baru dalam parlemen kita, karena awalnya Indonesia dalam kerangka yang di idealkan dianggap sebagai Negara yang menganut sistem parlemen dengan menggunakan satu kamar (*unicameral*) dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai institusinya. Memang tidak bisa dinafikkan bahwa Majelis

---

di Indonesia untuk meminta masukan terkait dengan batasan substansi UUD NRI 1945 yang akan diubah. Di Makassar, kegiatan ini dilakukan pada tanggal.....di Hotel Clarion. MPR bekerjasama dengan Universitas Negeri Makassar. Kemudian pada tanggal .....MPR juga melaksanakan kerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi Universitas Hasanuddin *Focus Group Discussion* guna mendalami konten konstitusi yang akan dilakukan perubahan.

Focus Group Discussion (FGD) juga dilakukan pada Senin 11 April 2016 di Hotel Bumi Minang, Kota Padang, Sumatera Barat. Diikuti oleh sekitar 30 peserta terdiri dari para dosen Fakultas Hukum dan para pakar di Kota Padang. Terkait dengan berita tentang upaya MPR untuk mengubah UUD NRI 1945 dapat dilihat dalam; “**Serap Aspirasi Badan Pengkajian MPR Di Yogyakarta**”, <http://www.mpr.go.id/posts/serap-aspirasi-badan-pengkajian-mpr-di-yogyakarta>, diunduh 13 April 2016. “Ketua MPR Jamin Amandemen UUD Tak akan Melebar”, <http://news.metrotvnews.com/politik/eN4vM07k-ketua-mpr-jamin-amandemen-uud-tak-akan-melebar>, diunduh 13 April 2016. “Bambang Sadono: Amandemen UUD Paling Lambat 2017”, <http://news.liputan6.com/read/2459346/bambang-sadono-amandemen-uud-paling-lambat-2017>, diunduh 13 April 2016.

Permusyawaratan Rakyat-lah sebagai lembaga perwakilan tertinggi menurut konstitusi lama, karena ia sekaligus merupakan wujud kedaulatan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat pada masa sebelum amandemen di anggap sebagai wakil rakyat yang sudah tergabung dalam Majelis Perwakilan Rakyat. Karena di dalam Majelis Perwakilan Rakyat ada utusan golongan, ada utusan daerah yang juga duduk sebagai anggota Majelis.

Tetapi setelah di amandemen mekanisme penempatan utusan golongan dan utusan daerah untuk duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi dilakukan, karena setelah reformasi, mekanisme tersebut dianggap tidak demokratis dan banyak menimbulkan nepotisme. Pada saat yang sama Majelis Permusyawaratan Rakyat juga sudah bukan lagi lembaga tertinggi Negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum di amandemen; *“Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Sebab itulah Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian di sebut sebagai penjelmaan rakyat, karena ia diberi penegasan oleh konstitusi sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi Negara.

Tetapi setelah reformasi berlangsung dan setelah amandemen konstitusi dilakukan, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menjadi lembaga Negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga lainnya. Artinya konstitusi yang sebelumnya mengenal ada lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, kemudian setelah amandemen konstitusi, lembaga tertinggi kemudian dihapus.

Dalam konteks ini Jimly Asshiddiqie<sup>11</sup> menyebutkan

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran*

bahwa “dari enam lembaga Negara yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang khas di Indonesia itu adalah MPR. Karena Lima yang lainnya berasal dari cetak biru kelembagan yang di contoh dari zaman hindia Belanda. Dewan Perwakilan Rakyat dapat dikaitkan dengan sejarah “*volkstrad*” (Dewan Rakyat), Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga “*gouveernuur General*”, Mahkamah Agung berkaitan dengan ‘*landraad*’, yang ada di negeri Belanda. Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari ‘*raad van Rekenkamer*’, dan Dewan Pertimbangan Agung berasal dari ‘*raad van Netherlandshce Indie*’ yang ada di Batavia atau “*Raad van State*’ yang ada di negeri Belanda. Sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara belum ada contoh sebelumnya.

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga tertinggi pada masa lalu dianggap sebagai sebuah lembaga yang bukan hanya secara institusional memang tertinggi, tetapi seluruh tugas dan kewenangannya memiliki kekuatan tersendiri yang sangat berbeda dengan yang lainnya. Bahkan karena dianggap sebagai lembaga tertinggi ia kemudian berhak memberhentikan Presiden ditengah jalan jika ada tindak pidana atau pelanggaran dan kejahatan yang diatur di dalam konstitusi. Hal ini terjadi, karena yang memilih Presiden adalah mereka, maka mereka juga berhak menarik kembali jabatan presiden. Sebagai contoh, ketika Presiden Abdurrahman Wahid memerintah, Majelis Permusyawaratan Rakyat menarik dukungannya dan menganti Abdurrahman

---

*Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004, hlm. 37.

Wahid di tengah jalan. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif pada masa pasca reformasi sebelum amandemen konstitusi tidak memiliki kekuatan ketika berhadapan dengan legislatif.

Sebab itulah Jimly Asshiddiqie<sup>12</sup> mengatakan, ada tiga faktor penting yang akan mempengaruhi keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara. Pertama, pemisahan kekuasaan secara tegas dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kedua, pemilihan Presiden secara langsung yang akan berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat. Ketiga, restrukturisasi parlemen menjadi dua kamar (*bicameral*) dalam rangka menampung aspirasi daerah-daerah yang terus berkembang menjadi makin otonom di masa yang akan datang.

Posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara memungkinkan lembaga ini memainkan peran-peran strategis bahkan dapat saja mengintervensi lembaga-lembaga negara yang lain. Berarti tidak ada pemisahan kekuasaan yang tegas antara lembaga-lembaga Negara, karena lembaga-lembaga yang ada di dalamnya bisa saja saling mengintervensi, sementara tuntutan reformasi adalah bagaimana agar dapat memisahkan lembaga Negara yang diatur dalam konstitusi secara proporsional.

Tetapi perubahan konstitusi tersebut tidak secara radikal mengubah dan menggeser kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena lembaga ini masih memiliki kewenangan lain sekalipun sebahagian dianggap sebagai acara seremonial seperti pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 39

hasil dari “perkawinan” antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut merupakan lembaga yang masih memiliki kewenangan yang kuat dan beberapa tugasnya masih dianggap sangat strategis, padahal kalau dilihat, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanyalah merupakan majelis bertemunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana bunyi pasal 2 konstitusi setelah Perubahan Keempat adalah:

*“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”.*

Konstitusi hasil amandemen ke tiga dan ke empat menegaskan seperti diatur dalam pasal 3 ayat (1), dimana; *“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dan (2), Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden.* Kemudian di dalam pasal 7A di tegaskan, bahwa

*“Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik telah terbukti 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”.*

Tetapi proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut sebagaimana tercantum dalam pasal 7B yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas pengajuan Dewan Perwakilan Rakyat harus terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa,

mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga “supra”, karena masih berwenang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Pemilihan Presiden dan menentukan keputusan *impeachment* terhadap Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi serta wewenang untuk melakukan *Judicial Review*.

Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan hanya sekedar forum bertemunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, tetapi Majelis kalau dikaji dari sudut kewenangan tersebut adalah merupakan lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan yang setara dengan lembaga Negara lainnya, bahkan bisa dikatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki posisi yang besar dalam menentukan posisi ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks inilah sebenarnya parlemen kita mencoba untuk menghilangkan paradigma *subordinate* dan kemungkinan saling mengintervensi antar lembaga negara, tetapi kenyataannya warisan sejarah ketatanegaraan masa lalu masih menghingapi proses amandemen pertama sampai keempat. Sifat “supra” dari Majelis Permusyawaratan Rakyat menunjukkan bahwa ada karakteristik sistem Parlemerter yang masih kuat dalam sistem pemerintahan sehingga terjadi kerancuan dalam mekanisme *checks and balances*, dimana di satu pihak Presiden melaksanakan sistem Presidensil sedangkan parlemen

seringkali menginterpretasikan kinerjanya berdasarkan sistim Parleментар.

Padahal perubahan konstitusi yang dilakukan itu sebenarnya untuk merubah mekanisme yang ada di parlemen sehingga masing masing lembaga negara secara konstitusional setara, baik dari segi institusi maupun dari segi fungsional. Oleh karena itu sebelum amandemen, kata Jimly Asshiddiqie<sup>13</sup> jika MPR di tentukan sebagai lembaga tertinggi yang membawahi semua lembaga tinggi negara lainnya, maka Dewan Perwakilan Rakyat di tentukan sederajat (*neben*) dengan kedudukan Presiden sebagai penyelenggara tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Meskipun ia bersifat “*nebengeordnet*” terhadap Presiden, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat itu sangat kuat, tidak dapat dibubarkan oleh Presiden – meskipun sebaliknya sebagai konsekuensi sistem presidensiil (*quasi*) juga tidak dapat menjatuhkan presiden – dan dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Tetapi Presiden dapat di berhentikan dengan mekanisme “*impeachment*” tanpa harus ada keputusan dari pihak manapun oleh MPR, dan kita mengetahui bahwa MPR itu adalah merupakan parlemen.

## **1. Kewenangan MPR Untuk Membuat Ketetapan Yang Bersifat Mengatur**

Sebagai *joint session*, atau forum bertemunya DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka MPR tidak perlu membuat ketetapan yang mengatur, bahkan seharusnya tidak perlu membuat ketetapan lagi. Secara kelembagaan MPR

---

<sup>13</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*; Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2005. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM*; Konstitusi Press, Jakarta: 2005.

hanya perlu melakukan konsolidasi guna mengefektifkan kewenangan yang sudah ada dan yang sudah ditetapkan oleh UUD NRI 1945.

Dalam melihat hal ini, perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan *pengaturan*, *penetapan*, dan *penghakiman*, serta dimana letak dari Ketetapan Majelis. Apakah ketetapan Majelis itu mengatur ataukah *pengaturan* merupakan juga *ketetapan*.

Jimly Asshiddiqie<sup>14</sup> mengingatkan bahwa *Hukum Negara* adalah hukum yang *ditetapkan* dengan *keputusan* kekuasaan negara sebagai hasil tindakan *pengaturan*, *penetapan* atau *pengadilan*. Karena itu, negara sebagai organisasi kekuasaan dapat membuat *tiga macam keputusan* yang mengikat secara hukum bagi subyek-subyek hukum yang terikat dengan keputusan-keputusan itu.

Menurut Asshiddiqie<sup>15</sup>, ketiga bentuk kegiatan keputusan tersebut dapat dipilah dan dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali "*peraturan*".
- b. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*).
- c. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonnis*).

*Beschikking*, oleh Utrecht disebut sebagai "*ketetapan*", sedangkan Prajudi Atmosudirdjo menyebutnya dengan "*penetapan*". Karena itu, keputusan adalah instrumen hukum

---

<sup>14</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Kontitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.9.

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 10-11.

yang berisi ketetapan/keputusan yang bersifat individual, konkrit, dan berlaku khusus (terbatas). Sedangkan peraturan adalah instrumen hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum.<sup>16</sup>

Karena istilah keputusan dan penetapan adalah sama, maka jelas konsekuensinya, bahwa ketetapan Majelis adalah merupakan *beschikking*, bukan *regeling*. Karena ia *beschikking*, maka semestinya tidak perlu dimasukkan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, mengingat lembaga yang menguji serta mekanisme pengujian atas *legimate* atau tidaknya, tidak dapat diatur.

Hal ini disebabkan bahwa ketetapan Majelis bukanlah *regeling*, yang bersifat mengatur umum. Ketetapan Majelis adalah merupakan “*perbuatan hukum publik yang bersegi satu*”, yang diperoleh dari/berdasarkan kekuasaan atau wewenang istimewa, serta terjadinya perubahan dalam Lapangan Hukum. Maksudnya adalah bahwa perbuatan tersebut merupakan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*), yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.<sup>17</sup>

Maria Farida Indrati S<sup>18</sup> mengatakan bahwa “suatu keputusan (*beschikkiking*) bersifat sekali-selesai (*enmahlig*), sedangkan peraturan (*regeling*) selalu berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*)”.

---

<sup>16</sup> Ridwan HLM.R, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 133-148. Dan Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 2.

<sup>17</sup> Penjelasan tentang hal ini dapat dibaca dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Peradilan Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 128-130

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (1), Jenis, Fungsi, Materi, Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 78,

Dari segi nama, yakni “*Ketetapan MPR*”, seharusnya bersifat *individual and concrete* dan *enmahlig* dan pengujiannya melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Tetapi ketetapan MPR bersifat *general and abstract*, berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*), namun mekanisme pengujian mengenai kemungkinan adanya pertentangan dengan konstitusi tidak diatur. Dalam hal ini, ada kerancuan hukum mengenai kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Apabila majelis membuat “*ketetapan yang bersifat mengatur*”, dalam lapangan hukum apakah ia ditempatkan. Apa yang diatur. Juga bagaimana tingkat penjenjangannya. Apa konsekuensi hukumnya jika dilanggar. Bagaimana hubungannya dengan Majelis sebagai lembaga yang sifatnya hanya mirip dengan *joint session*, sebagaimana halnya gabungan antara *Senat* dan *House of Representatives* yang disebut sebagai *Kongres* Amerika Serikat tentu saja pertanyaan-pertanyaan mesti dirunut guna memastikan jenis hukum *Ketetapan majelis yang Mengatur* tersebut.

Oleh sebab itu, keinginan Anggota MPR untuk memberikan kewenangan yang bersifat mengatur kepada MPR di dalam amandemen UUD NRI 1945 adalah tidak berdasarkan nilai-nilai dan logika akademis. Dengan berdasar pada pertimbangan bahwa MPR hanyalah *forum* bertemunya anggota DPR dan DPD.

## **2. Kewenangan MPR untuk menfasir UUD NRI 1945 khususnya UU yang Sedang Diujikan ke Mahkamah Konstitusi**

Selain upaya untuk memperkuat kewenangan MPR agar bisa membuat ketetapan yang mengatur sebagaimana

yang telah diuraikan di atas, isu kedua yang muncul dalam rangka penguatan kelembagaan MPR dalam skema rencana amandemen UUD NRI 1945 adalah memberi kewenangan agar lembaga tersebut dapat menafsir UUD NRI 1945, khususnya yang sedang dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi.

Apabila MPR diberi kewenangan untuk menafsir UUD NRI 1945, maka urgensi Pasal 24 UUD NRI 1945 sudah jelas menunjukkan peletakan dasar eksistensi negara hukum Indonesia akan dipersoalkan. Secara konseptual, eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* sudah tepat guna mendorong penguatan negara hukum Indonesia.

Mengenai keinginan untuk memberi kewenangan kepada MPR terkait menafsirkan UUD NRI 1945 tersebut, jika dihubungkan kembali dengan konsepsi trias politica dari Montesquieu, maka pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai salah satu komitmen pada negara hukum tidak dapat terlaksana. Bahwa *legislative power, executive power* dan *judiciary independent* merupakan pilar penting bagi tegaknya negara hukum.

Hal ini senada dengan penegasan UUD NRI 1945 yang mengatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”<sup>19</sup>. Secara konsisten, norma mengenai negara Indonesia adalah negara hukum tercermin dalam pasal 24 hingga 24C, dimana mengatur mengenai eksistensi kekuasaan kehakiman sebagai bentuk dari penterjemahan konsepsi negara hukum.

Dalam hal ini, ada kekuasaan kehakiman<sup>20</sup> yang

---

<sup>19</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945

<sup>20</sup> Kekuasaan Kehakiman ditegaskan dalam pasal 24 UUD NRI 1945 yang secara tegas berbunyi: “(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan

diselenggarakan oleh Mahkamah Agung<sup>21</sup> dan Mahkamah Konstitusi<sup>22</sup> yang dilengkapi dengan lembaga pengawas yakni Komisi Yudisial<sup>23</sup>. Meskipun Komisi Yudisial hanya sebagai lembaga pengawasan eksternal hakim, namun lingkup kekuasaannya ada dalam skema Kekuasaan Kehakiman.

---

keadilan; (2) 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; (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

<sup>21</sup> Mahkamah Agung di atur dalam pasal 24 yang selengkapnya berbunyi: (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; (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

<sup>22</sup> Kewenangan Mahkamah Konstitusi dijelaskan di dalam Pasal 24C yang berbunyi: (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>23</sup> Ketentuan mengenai kewenangan Komisi Yudisial diatur dalam Pasal 24B yang mengatur tentang Komisi Yudisial disebutkan sebagai berikut: (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa salah satu kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan untuk mentafsir konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini merupakan kewenangan konstitusional, dimana diberikan secara langsung oleh konstitusi. Itulah sebabnya, diatur “*mana regeling*” atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan mana yang tidak”. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>24</sup> Karena itu, memberikan kewenangan baru kepada Majelis adalah “*samadengan upaya membenturkan dua lembaga negara*” melalui kewenangan yang kurang proporsional.

Hans Kelsen, seorang sarjana hukum Austria dan intelektual yang pertama kali menyusun konstitusi negara tersebut mengingatkan mengenai perlunya pengaturan yang berjenjang serta kekuatan hukum dari setiap jenjang peraturan. Sebagai ahli positivisme, Kelsen mengharuskan bahwa hukum diciptakan oleh negara dan harus ditulis ide ini berkembang ke semua negara dengan kelemahan dan kelebihan masing-masing.

Apa yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menjadi salah satu kewajiban konstitusional. Dengan merujuk ke konstitusi dan undang-undang tersebut

---

<sup>24</sup>Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 mengatur mengenai komposisi hierarkis peraturan perundang-undangan. Menegaskan susunan tata aturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

pula Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kewenangan pengujian tersebut secara langsung dimandir oleh UUD NRI 1945.

Dalam hal ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat diberi kewenangan yang sama karena berpotensi melahirkan sengketa kewenangan. Padahal menurut kewenangannya, Mahkamah Konstitusi selain berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang, lembaga ini juga berwenang “*memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar*”. Kewenangan memutus “*sengketa kewenangan*” lembaga negara ini berpotensi melahirkan *conflict of interest*. Karena bisa jadi, ketika Majelis menafsir konstitusi pada saat Mahkamah juga sedang melakukan uji materil, maka pertanyaannya; “*tafsir siapa yang digunakan sebagai dasar hukum*”? Ada problem “*kerancuan hukum*” di dalamnya, yang menyebabkan tafsir atas konstitusi dapat “*tidak sah*”.

Apabila dikaitkan dengan hukum administrasi negara, konsep mengenai tidak sahnya suatu putusan disebut *niet rechtgeldig beschiking*. Terjadinya suatu keputusan yang tidak sah dapat berupa: *Pertama, van rechtswageneitig*<sup>25</sup> (keputusan

---

<sup>25</sup> Utrecht tidak setuju menggunakan istilah “batal karena hukum”, sebab istilah itu akan menimbulkan kesan seolah-olah kebatalan berlaku dengan sendirinya, tanpa perantara atau tanpa putusan hakim atau instansi yang berwenang, padahal hakim atau instansi atasan merupakan instansi yang berwenang mengambil putusan.

Suatu putusan yang dinyatakan batal karena hukum, akan berakibat keputusan yang dibatalkan itu berlaku surut, dihitung mulai saat tanggal dikeluarkannya keputusan yang dibatalkan itu. Keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dikeluarkannya keputusan tersebut (*tidak sah- ex tunc*) dan akibat hukum yang telah ditimbulkan oleh keputusan itu dianggap tidak ada. (S.F. Marbun, 1997).

yang batal karena hukum); *kedua, absolute nietig*<sup>26</sup>(keputusan yang batal mutlak); *ketiga, relative nietig*<sup>27</sup>(keputusan yang batal nisbi); *keempat, vernetiegbaar*<sup>28</sup>(keputusan yang dapat dibatalkan); *kelima, absolute vernetiegbaar* (keputusan yang dapat dibatalkan mutlak); *keenam, relative vernetiegbaar* (keputusan yang dapat dibatalkan nisbi).<sup>29</sup>

Menurut penulis, apabila MPR diberi kewenangan melakukan tafsir terhadap konstitusi, maka tafsir tersebut batal karena hukum (*van rechtswageneitig*), karena bertentangan dengan prinsip negara hukum. Prinsip hukum lebih di dahulukan daripada norma hukum, dan apabila ada pertentangan antara norma dengan asas atau prinsip hukum, maka asas atau prinsip hukum harus di dahulukan. Karena norma tidak boleh dibuat dengan melanggar prinsip hukum.

Disamping itu, sebagaimana telah disampaikan diawal, bahwa hal ini juga bertentangan dengan konsep "*pemisahan kekuasaan*" sebagaimana yang diutarakan oleh Montesquieu. Dalam memulai pembahasan tentang pemisahan kekuasaan, Montesquieu berbicara dalam konteks konstitusi Inggris. Menurutnya dalam setiap pemerintahan ada tiga jenis kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif yang menangani urusan

---

<sup>26</sup>Yakni apabila pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang.

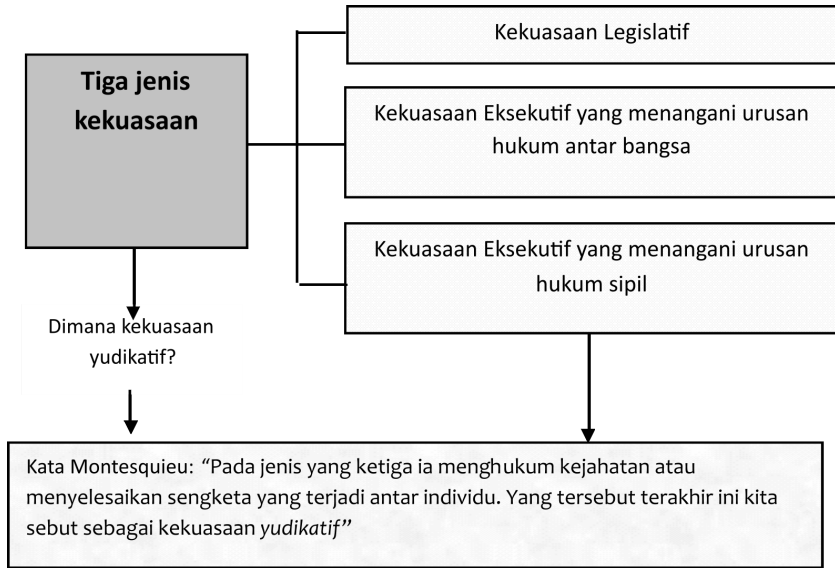
<sup>27</sup>Yakni keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh orang-orang tertentu saja.

<sup>28</sup>Yakni suatu keputusan yang hanya baru dapat dinyatakan batal, setelah pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkannya dan pembatalannya tidak berlaku surut. Dengan demikian akibat hukum perbuatan dan akibat hukum yang ditimbulkan dianggap pernah ada dan sah, sampai dengan dikeluarkannya putusan pembatalan (*ex-nunc*), kecuali jika undang-undang menentukan lain. (S.F. Marbun, 1997)

<sup>29</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Peradilan Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 137.

hukum antar bangsa dan eksekutif yang menangani urusan hukum sipil.

Semula *trias politica* Montesquieu digambarkan sebagai berikut<sup>30</sup>:



### Bagan 3. Pembagian Kekuasaan oleh Montesquieu

Konsep Montesquieu inilah menjadi dasar bagi penyusunan konstitusi Amerika Serikat tahun 1776 dan oleh Thomas Jefferson, salah satu pendiri negara tersebut menggunakan kerangka berpikir Montesquieu dalam meletakkan dasar-dasar konstitusi Amerika Serikat.

Jika Majelis diberi kewenangan untuk mentafsir UUD NRI 1945, maka konsep *trias politica* yang juga diletakkan dalam konteks *negara hukum Indonesia* akan "terpental", disebabkan oleh otoritas memberi tafsir konstitusi seharusnya

<sup>30</sup> Fajlurahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Naskah Buku yang sedang dalam proses penerbitan. Bagan ini diolah dari Montesquieu, *The Spirit Of laws*, Nusamedia, Bandung, (tt).

tidak berada di *lembaga perwakilan*, tetapi mestinya berada di tangan lembaga yudikatif. Hal mana juga terjadi di Amerika Serikat, bahwa tafsir konstitusi berada di tangan Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman. Dalam kasus *Marburry Vs Madison*, yang sangat tersohor dalam sejarah uji materil, Mahkamah Agung Amerika Serikat mentafsirkan konstitusi untuk menguji keabsahan undang-undang.

Secara sederhana, konsep tafsir konstitusi oleh Majelis tidak sesuai dengan kerangka akademis, sebab dapat merusak *cita negara hukum* dan konsep *pemisahan kekuasaan* sebagaimana yang telah dipraktikkan selama ini.

### **3. Revitalisasi Komposisi Keanggotaan MPR**

Sejarah utusan daerah, utusan golongan dan Dewan perwakilan Rakyat sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat di masa silam ditengarai dan dituding sebagai penyebab kekuasaan menjadi sentralistis. Utusan Golongan dan Utusan daerah dihapus, kemudian diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Sebuah lembaga pengganti utusan daerah, sementara utusan golongan dianggap sudah masuk dalam partai politik. Setiap golongan dan kelompok masuk dalam partai politik dan berjuang melalui mekanisme pemilu elektoral.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 1959 tentang MPRS, ditetapkan anggota MPRS berjumlah 555 dengan rincian 261 anggota DPR, 94 utusan daerah dari 24 provinsi, dan 200 utusan golongan (36 persen). Perpres Nomor 12 Tahun 1959 mengatur 13 golongan, yaitu tani; buruh/pegawai; pengusaha nasional; koperasi; Angkatan '45; Angkatan Bersenjata; veteran; pemuda; wanita; seniman; wartawan; cendekiawan/pendidik; serta alim ulama yang terdiri

atas Islam, Katolik, Protestan, dan Hindu Bali.<sup>31</sup> Meskipun hasil Pemilu 1997, utusan golongan berkurang menjadi 100 orang di antara 1000 anggota MPR masa bhakti 1997-2012. Keanggotaan ini tidak bertahan lama, karena berakhir bersama dengan reformasi tahun 1998.

Komposisi keanggotaan MPR tersebut di atas akhirnya diubah setelah sebanyak 11 dari 12 fraksi di Komisi A yang membahas amandemen UUD 1945 pada Agustus tahun 2012 menyetujui penghapusan Fraksi Utusan Golongan (FUG) dari komposisi MPR. Sementara itu, satu fraksi, yakni FUG berpendapat agar fraksi tersebut dipertahankan<sup>32</sup>. Namun pada akhirnya 11 Fraksi menyetujui konsep bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang” Dengan demikian, utusan Golongan ditiadakan dari keanggotaan MPR.

Dalam perjalanannya, konsep Utusan Golongan mesti

---

<sup>31</sup>Kelanjutan dari pengaturan yang menyebutkan tentang Utusan Golongan dapat juga dilihat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 Tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum. Pembahasan lebih detail mengenai hal ini dapat dibaca dalam ;” MPR Pasca perubahan UUD 1945, Semua Harus Dipilih” <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F31869/MPR%20Pascaperubahan%20UUD%201945.htm>

<sup>32</sup>“11 Fraksi Setuju FUG Dihapus”, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0208/06/nas1.htm>, diunduh 13 April 2016. Dikutip dari sumber yang sama, “sebagaimana diketahui, dalam konsep yang merupakan hasil kerja Badan Pekerja (BP) MPR masalah itu tertuang dalam pasal 2 ayat (1) mengenai Komposisi MPR. Soal komposisi MPR itu, hasil BP MPR memuat dua alternatif. *Pertama*, MPR meliputi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih DPR yang selanjutnya diatur oleh undang-undang. Alternatif *kedua*, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

dipikirkan lagi agar dimasukkan dalam UUD NRI 1945 apabila dilakukan amandemen, karena di dalam partai politik ternyata eksistensi mereka tidak terlalu kuat diperjuangkan, mengingat menguatnya oligarki<sup>33</sup> partai politik. Partai politik tidak mengurus urusan publik semata, namun dalam berbagai kasus, partai politik yang dikuasai oleh para oligarki ini justru saling berebut kekuasaan dan kader-kadernya sebagian melakukan korupsi<sup>34</sup>. Hal ini berimplikasi pada konsep filosofi perwakilan serta yang seharusnya memperjuangkan aspirasi dan kepentingan publik.

Atas dasar pertimbangan bahwa partai politik<sup>35</sup> tidak menjalankan *fungsi representasi* dan *artikulasi* kepentingan

---

<sup>33</sup>Terkait dengan keterlibatan oligarki di Indonesia, dapat dibaca dalam; George Aditjondro, *Korupsi Kepresidenan: Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga (istana, tangsi, dan partai penguasa)* tahun 2006. Jeffrey A. Winters, *Oligarchy*. Northwestern University, Illinois:. Cambridge University Press, 2011., Hal. 210. Bisa juga dibaca dalam Yudi Latif, *Korupsi Politik dan Kematian Politik*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia, Edisi 39 tahun 2012, Hal. 25-38. Juga risetnya Marcus Mietzner, *Money, Power and Ideology: Political Parties In Post-Authoritarian Indonesia*, NU Press, Singapore, 2013.

<sup>34</sup>Kasus yang menimpa Anas Urbanungrum, Andi Alfian Malarangeng, Angelina Sondakh, Sutan Batugana, Surya Dharma Ali, Waode Nurhayati, Luthfi Hasan Ishaq dan nama-nama yang tidak bisa disebutkan semuanya dalam tulisan ini. mereka semuanya adalah produk partai politik, sehingga ada *public distrust* terhadap Partai Politik.

<sup>35</sup> Mengenai problem partai politik serta tidak terakomodasinya kepentingan rakyat oleh Partai, dapat di baca di berbagai literature, seperti: Kuskrodho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel, Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2009. Buku yang paling baru adalah; Marcus Mietzner, *Op.Cit.* lihat juga Sigit Pamungkas, *Partai politik: Teori Dan Praktik di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, 2011; baca juga Hendri F. Isnaeni, *Partai Demokrat Antek Pendjadjab*, Ufuk Press, 2011. Buku yang secara khusus menggugat Partai Politik adalah, Arbi Sanit, dkk.*Menggugat Partai Politik*, Laboratorium Ilmu Politik UI, 2003. Banyak riset dan buku-buku yang mengkonfirmasi mengenai kegagalan partai politik menjalankan fungsi representasi dan agregasi kepentingan publik.

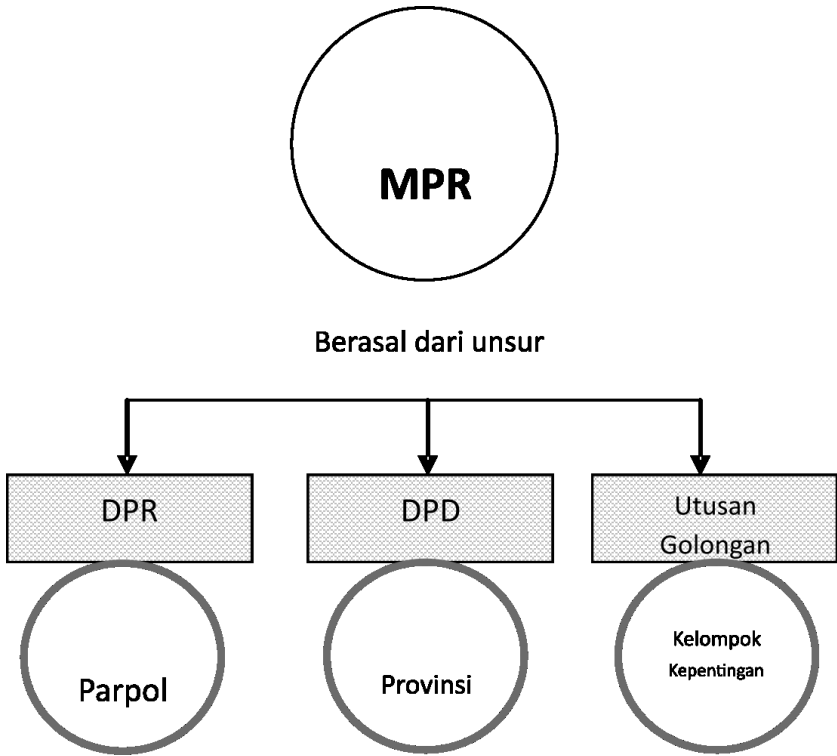
publik secara maksimal serta tidak terwakilinya kepentingan golongan dalam lembaga perwakilan rakyat, maka perlu kiranya untuk mendorong kembalinya Utusan Golongan di dalam keanggotaan MPR.

Tetapi upaya untuk memasukan utusan golongan di dalam MPR ini harus di atur secara ketat dengan cara ”*mengurangi jumlah anggota DPR*”, dan keterwakilan utusan golongan tidak lebih dari 50 orang jumlahnya. Artinya, jumlah anggota DPR hanya 500 hingga 510 orang saja di keanggotaan MPR, sementara 50 orang lagi adalah Utusan Golongan serta sisanya dari anggota DPD. Bunyi pasal yang terkait dengan ini dapat dirumuskan dalam norma sebagai berikut:

*Pasal....*

- (1) *Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat berasal dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Utusan Golongan;*
- (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai Anggota MPR diatur dengan Undang-Undang.*

Meskipun demikian, perlu kehati-hatian dalam merumuskan norma konstitusi apabila hendak mengembalikan Utusan Golongan. Hal ini terkait dengan golongan apa saja yang dapat dimasukkan mengutus wakilnya di Majelis, apa kriteria golongan yang dapat dimasukan, syarat dan ketentuan mengenai hal tersebut harus diatur secara ketat, agar tidak menimbulkan masalah *kepastian hukum* dikemudian hari.



**Bagan 4. Konsep revitalisasi keanggotaan MPR**

Agar tidak terjadi masalah soal legitimasi sosial dari eksistensi Utusan Golongan, undang-undang perlu mengatur teknis *pemilihan* yang harus dilakukan oleh calon utusan golongan di dalam golongannya. Ada *pemilihan tersendiri di internal golongan mengenai siapa yang akan diutus, seperti halnya dengan pemilihan ketua atau pimpinan golongan mereka*. Atau bisa juga ketua atau pimpinan golongan tersebut dapat secara *ex officio* berada di dalam Majelis dan langsung ditetapkan sebagai anggota majelis. Apabila ketua atau pimpinan dari suatu golongan berhenti atau diberhentikan dari golongan mereka karena pergantian ketua atau pimpinan, atau karena berhalangan tetap berdasarkan mekanisme internal mereka,

maka secara otomatis, ketua pengganti akan menjadi anggota Majelis.

Hal ini dilakukan supaya tidak terjadi *problem* dikemudian hari, dimana anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat, sementara utusan golongan tidak dipilih secara langsung. Ada alasan sosiologis, bahwa mereka juga dipilih di dalam golongan mereka melalui pemilihan yang demokratis, tidak "*diutus*" begitu saja.

Dalam hal ini ada *choice* (pilihan) norma konstitusi terhadap eksistensi golongan untuk dikembalikan lagi sebagai anggota Majelis dengan syarat-syarat dan ketentuan berlaku bagi mereka, dimana syarat dan ketentuan ini harus dituangkan dalam norma undang-undang. Artinya, prinsip yang dipegang adalah "*mendorong agar utusan golongan dapat dikembalikan lagi ke dalam konstitusi sebagai anggota Majelis*"

# BAB VI

## PENGUATAN SISTEM LEMBAGA PERADILAN

### A. Pengantar

Penyebab utama lemahnya penegakan hukum di Indonesia adalah rendahnya moralitas dan integralitas aparat penegak hukum. Makin maraknya penyalahgunaan wewenang dan *judicial corruption* tersebut disebabkan lemahnya sistem pengawasan. Sistem pengawasan internal (fungsional) yang ada di lembaga peradilan tidak berlajalan dengan efektif.<sup>1</sup> Di sisi lain dalam konstelasi perkembangan ketatanegaraan khususnya pada lembaga peradilan (MK dan MA), aspek pengawasan eksternal seolah lumpuh dan tak dapat dijalankan. Padahal pengawasan eksternal juga bagian penting bagi tegaknya marwah peradilan di Indonesia.

Lebih jauh setiap cabang kekuasaan membutuhkan *checks and balances* yang dapat diwujudkan melalui mekanisme pengawasan terhadap lembaga negara tak dapat dipungkiri sebagai konsekuensi besarnya kewenangan yang diatribusikan pada lembaga negara yang bertautan dengan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Melalui pengawasan yang tepat akan mewujudkan lembaga negara—kekuasaan yudikatif— yang mampu menjalankan tugas dan amanat konstitusi dengan

---

<sup>1</sup> Isnaldi, *Sistem Pengawasan Internal dan Eksternal terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi di Indonesia*, (Artikel) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2013, hlm. 3.

sebaik-baiknya. Maka dari itu, pengawasan terhadap sistem peradilan di Indonesia perlu ditegakkan, mengingat fungsi dan kedudukan hakim yang begitu merdeka dan independen dalam menjalankan tugasnya.<sup>2</sup>

Oleh karena itu dalam bab pembahasan ini akan bermuara pada rekonstruksi pengawasan eksternal<sup>3</sup> lembaga peradilan. Disamping itu, juga akan diuraikan penguatan kelembagaan MK, penguatan kelembagaan MA, dan penguatan kelembagaan KY.

---

<sup>2</sup> Oleh Lintong O. Siahian mengungkapkan bahwa pada prinsipnya peran hakim dalam memutuskan perkara dapat diuji melalui tiga hal yaitu, *social change*, *dispute* dan *statement*. Berdasarkan parameter tersebut, dalam menjalankan kewenangannya hakim memiliki kebebasan yudisial dalam memutus sengketa, meski demikian ia bukanlah corong undang-undang (*la bouche de la loi*) yang hanya sekedar menuangkan dari apa yang ada dalam aturan hukum, tetapi ia memiliki kompetensi perilaku individu, yang meliputi perilaku secara individu (personal) maupun perilaku yudisial. Kompetensi hakim tersebut merupakan *the authority of judges judicial behavior* (kemandirian perilaku hakim dalam kekuasaan yudisial). Dengan kedudukan ini hakim menikmati otonomi yang tinggi tanpa batas, meski demikian hakim sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, tidak bisa dibiarkan begitu saja menjalankan fungsi kekuasaan yudisial tanpa pengontrol dan penyeimbang dari lembaga eksternal. Alasannya, hal ini dapat melahirkan kekuasaan yudisial yang absolut (tirani yudisial), yaitu suatu format ketetangaraan (pranata social) yang sama buruknya dengan tirani eksekutif dan tirani legislative dimana kekuasaan yudisial dengan otoritasnya dapat menciptakan sah terhadap hal yang tidak sah (*necessitas facit liticum quoad* atau *non est liticum*), meski demikian mereka tidak dapat tersentuh oleh cara apapun dan lembaga apapun, termasuk oleh lembaga yang berwenang melaksanakan pengawasan., selengkapnya dalam Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1985.

<sup>3</sup> Pengawasan terhadap kekuasaan peradilan tidaklah dimaksudkan untuk mereduksi independensi dan imparialitas hakim dalam memutuskan perkara. Tetapi pengawasan terhadap kekuasaan peradilan di Indonesia ditujukan untuk membentuk marwah peradilan yang memiliki moralitas dan integralitas tinggi, sehingga preseden buruk terhadap *judicial corruption* dapat dicegah.

## B. Penguatan Kelembagaan Mahkamah Konstitusi (MK)

Hingga awal abad ke-21 hampir tidak ada negara tanpa konstitusi. Ini mengindikasikan bahwa konstitusi merupakan hal yang *urgent* atau substansial dalam negara hukum. Malah, ada yang berpendapat bahwa tanpa konstitusi, negara tidak mungkin eksis.<sup>4</sup>

Doktrin supremasi konstitusi dapat dipahami dari kedudukan konstitusi dalam hierarki hukum nasional. Menurut teori hierarki hukum (*die stufenbau des rechts, stairway of laws*) sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen<sup>5</sup> dan teori hierarki peraturan (*die stufenbau der Rechtsordnung*) oleh Hans Nawiaski<sup>6</sup> jenjang atau hierarki hukum dipahami

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, h. 31.

<sup>5</sup> Teori *stufenbau des recht* diintrodusir Hans Kelsen dapat dimaknai: 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 2) isi atau meteri muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan pearturan perundang-undangan yang lebih tinggi...., selengkapnya dalam Adnan Jamal, *op.cit.*, h. 65-66. Dalam konteks validasi norma hukum, baik dalam teori maupun tatanan hukumnya Kelsen membagi dua bentuk sistem norma yaitu norma statis (*monostatic*) dan norma dinamis (*monodynamic*. Norma statis didasarkan pada kekuatan isinya di mana suatu norma oleh norma dasar baik validitasnya maupun materinya. Norma dinamis dilihat dari berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukan dan penghapusannya...., selengkapnya dalam H. Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, h. 151.

<sup>6</sup> *die Theori vom stufenordnung der Rechtsnormen* teori yang diperkenalkan oleh Hans Nawiasky yang yang dikembangkan dari teori Hans Kelsen *stufenbau des rechts*. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas: 1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara); 2) *Staatsgrudgesetz* (aturan dasar/ pokok negara); 3) *Fomeel Gesetz* (undang-undang formal); 4) *verodnung & autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)...., dalam H. Imam Soebechi, *Judicial Review...., ibid.*, h. 155-156.

sebagai pelapisan (strafikasi) dan tata urutan dari berbagai jenis hukum yang secara linier berpuncak kepada suatu norma dasar. Menurut teori ini, keabsahan (validitas) suatu ketentuan hukum atau tindakan hukum dalam sistem hukum ditentukan oleh norma lebih tinggi yang terdapat pada rangkaian hierarki norma-norma hukum, sampai pada akhirnya mencapai tingkat norma pamungkas yang disebut *grundnorm* (norma dasar). Pada umumnya, hierarki ini menekankan sumber hukum dalam arti formal dan bahkan dikhususkan pada aturan tertulis, yang dikenal dengan istilah peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

Doktrin supremasi konstitusi dapat dipahami dari kedudukan konstitusi sebagai sumber hukum. Sistem hukum negara-negara modern pada umumnya ditandai oleh keberadaan sumber-sumber hukum yang diproduksi oleh institusi-institusi negara. Dominasi negara, bahkan monopoli, dalam produksi sumber-sumber hukum itu telah melahirkan positivisme negara (*state positivism*).<sup>8</sup>

Di sisi lain, supremasi konstitusi di Indonesia perlu ditegakkan sebagai suatu cita mulia dari *the founding father* Mohammad Yamin, yang menurutnya perlu adanya lembaga *pemanding* untuk undang-undang terhadap UUD 1945. Semangat ini merupakan suatu kejernihan berpikir bahwa konstitusi di suatu negara merupakan pencerminan dari struktur dan tatanan dari negara itu sendiri. Lebih lanjut memaknai konstitusi yang *supreme* tidak dapat dilepaskan dari aspek tujuan dan fungsi dari konstitusi itu sendiri.

Maka dari itu, kehadiran pengaturan baru yang bersifat futuristik bagi lembaga Mahkamah Konstitusi di Indonesia

---

<sup>7</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2014., h. 36.

<sup>8</sup> *Ibid.*, h. 37.

merupakan suatu perwujudan akan konstistensi segenap bangsa Indonesia untuk menegakkan supremasi konstitusi sehingga mewujudkan kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum—sebagaimana yang diintrodusir oleh Gustav Radbruch sebagai cita hukum.

## 1. Penguatan Prinsip *Cheks and Balance* Kelembagaan

Prinsip *cheks and balance* (saling mengawasi dan mengimbangi) lahir sebagai implikasi adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan (*separation of power/ distribution of power*) dalam ajaran *trias politica*. *Separation of power/ distribution of power* baik secara horizontal maupun secara vertical<sup>9</sup> merupakan salah cara untuk mengurangi sentralisasi kekuasaan yang cenderung absolut dan tak terbatas. Namun dalam perkembangannya konsep pemisahan kekuasaan—melalui teori *trias politica* oleh Montesquieu—tidak dapat dipertahankan sebab kehidupan ketatanegaraan yang mengalami dinamisasi dalam mewujudkan *welfararestate* dan mengharuskan adanya harmonisasi antara kelembagaan, sehingga melahirkan konsep *cheks and blances*.

Menurut Jimly Asshidiqie—sebagaimana yang dikutip Mohammad Fajrul Falaakh—hubungan antarlembaga negara dalam doktrin *separation of power* diikat dengan prinsip *cheks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut memiliki

---

<sup>9</sup> Ditinjau dari segi pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah itu dibagi menurut garis horizontal dan vertical. Pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertical melahirkan dua garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi, dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV “Sinar Bakti”, 1988, h. 173.

kedudukan sederajat/ sejajar, tetapi saling mengendalikan/ mengawasi antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain.<sup>10</sup> Oleh karena itu, menurut Mohammad Fajrul Falaakh prinsip *cheks and balances* dimaknai sebagai prinsip yang harus ada dalam pemisahan lembaga penyelenggara kekuasaan negara, karena kedudukan lembaga-lembaga itu yang sederajat/sejajar, serta untuk mencegah kekuasaan yang absolut dari lembaga-lembaga tersebut.

Mencermati uraian di atas, maka prinsip *cheks and balance* merupakan suatu keniscayaan terhadap struktur kelembagaan negara. Tak terkecuali bagi kelembagaan (hakim) Mahkamah Konstitusi perlu adanya pengawasan eksternal sebagai konkretisasi tegaknya prinsip *cheks and balance*. Sebab, hakim konstitusi dalam kedudukannya sebagai manusia yang memiliki naluri dan nafsu yang tidak menutup kemungkinan melakukan pelbagai kehilafan dalam menjalankan tugas mulianya. Oleh karena itu, pengawasan eksternal Hakim Mahkamah Konstitusi merupakan semangat untuk menerapkan prinsip *cheks and balances* sebagai konsekuensi dianutnya pembagian kekuasaan di Indonesia.

## **2. Konsistensi Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Secara umum, Mahkamah Konstitusi memiliki lima kompetensi, empat dirumuskan sebagai wewenang dan satu sebagai kewajiban. Keempat wewenang Mahkamah Konstitusi termasuk wewenang “mengadali pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final” (Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945). Kewajiban Mahkamah Konstitusi hanya satu (Pasal 24C ayat (2) UUD NRI 1945). Berdasarkan ketentuan

---

<sup>10</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, h. 139-140.

ini, Mahkamah Konstitusi memiliki yurisdiksi sebagai berikut:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- e. Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Empat kewenangan dan satu kewajiban Mahkamah Konstitusi di atas dalam praktiknya terkadang ditafsirkan terlalu luas dan juga terdapat adanya pencampuran kewenangan. Misalnya dalam konstitusi (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji *undang-undang* terhadap Undang-Undang Dasar. Namun dalam praktiknya, pengujian oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Perpu, merupakan ketidak-konstistenan Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kewenangannya. Jika disebutkan kata *undang-undang*, maka jelas hanya produk hukum yang berbentuk *undang-undang* yang dapat menjadi objek pengujian di Mahkamah Konstitusi, dan Perpu bukan merupakan produk *undang-undang*.<sup>11</sup>

Begitupula dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi

---

<sup>11</sup> Pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi merupakan tindakan inskonstitusional dan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kompetensi untuk hal itu. Jika Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden dianggap telah menderai HAM, maka tetap pengujiannya tidak bisa dibawa ke Mahkamah Konstitusi, sebab Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji *undang-undang*. Pengujian Perppu yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan melalui *executive review* maupun melalui *legislatif review*.

dalam menguji undang-undang, terkadang melahirkan putusan yang sifatnya *ultra petita*, sehingga tidak sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan prinsip demokrasi<sup>12</sup>. Oleh sebab itu kedepannya diharapkan dapat membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan putusan yang bersifat *ultra petita*. Namun dalam konsteks ini, *ultra petita* tidak bisa dihindari demi mengisi dan menegakkan keadilan substantif, namun penggangguannya harus tetap dibatasi secara terukur yang mencerminkan adanya asas kepastian hukum dan prinsip demokrasi.

Di sisi lain, adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pegujian UU yang sering bercampur dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan. Menurut Mohammad Fajrul Falaakh, tampak bahwa kompetensi Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara juga mengandung potensi perkara pengujian undang-undang, yaitu dalam hal kewenangan konstitusional itu diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Sebaliknya substansi perkara pengujian undang-undang yang merupakan pengaturan lebih lanjut terhadap kewenangan konstitusional lembaga negara juga berpotensi sebagai sengketa kewenangan lembaga negara.<sup>13</sup>

Begitupula subjek pemohon dalam pembubaran partai politik selama ini hanya dapat dilakukan oleh pihak pemerintah di Mahkamah Konstitusi. Padahal, jika mengkaji bahwa keterlibatan warga negara dalam mengontrol dan menilai pelaksanaan fungsi dan tujuan partai politik harus

---

<sup>12</sup> Pada prinsipnya *ultra petita* merupakan putusan Mahkamah Konstitusi yang secara jelas menerobos kewenangan legislatif dan eksekutif dalam menciptakan produk hukum berupa Undang-undang.

<sup>13</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, h. 115.

diberikan ruang, sehingga kedepannya warga negara (rakyat) dapat mengajukan permohonan pembubaran partai politik jika aktivitas partai politik tidak mencerminkan nilai-nilai yang demokratis di tengah-tengah masyarakat. Namun dalam hal ini perlu kemudian adanya pengaturan yang jelas, sehingga potensi untuk menjatuhkan sesama partai politik melalui permohonan pembubaran partai politik dapat dihindari.

### **3. Integralitas Hakim Mahkamah Konstitusi**

Kesembilan hakim Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution*, dan *to entreprepter constitution* seharusnya memiliki integralitas yang tinggi. Namun pada kenyataannya—saat ini—integralitas hakim Mahkamah Konstitusi kerap digugat oleh masyarakat, sebab beberapa oknum hakim Mahkamah Konstitusi justru melakukan perbuatan melanggar hukum dan pelanggaran kode etik.

Untuk mencegah hal tersebut, maka pengaturan mengenai sistem rekrutmen hakim Mahkamah Konstitusi; Pengangkatan seumur hidup; Pengawasan internal dan eksternal; Pengaturan kode etik serta larangan dan saksi bagi Hakim Mahkamah Konstitusi perlu diatur secara tegas. Misalnya pengaturan sistem rekrutmen yang selama ini proses seleksi Hakim Konstitusi yang cenderung bersifat politis tanpa melibatkan komisi negara yang bersifat independen (seperti Komisi Yudisial). Begitupula dengan pengangkatan Hakim Konstitusi selama ini juga bersifat politis atau dengan kata lain bahwa jabatan dengan masa 5 tahun merupakan pencerminan dari jabatan politis, yang tidak sejalan dengan semangat untuk menciptakan integralitas hakim Mahkamah Konstitusi. Terkait pengawasan hakim Mahkamah Konstitusi, seharusnya Komisi Yudisial merupakan lembaga pengawas eksternal, —selain

lembaga pengawas internal seperti Majelis Kehormatan dan Dewan Etik Hakim Konstitusi sebagai pengawas internal. Juga dengan konstruksi kode etik Hakim Mahkamah Konstitusi yang perlu dipertegas dengan larangan dan sanksi yang tegas demi menjaga marwah kelembagaan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

#### 4. Penataan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

Dalam menjalankan kewenangannya hakim Mahkamah Konstitusi juga diatur mengenai hukum acara Mahkamah Konstitusi. Terhadap hukum acara Mahkamah Konstitusi adanya beberapa kewenangan Mahkamah Konstitusi yang perlu memelalui *dismissal procedur*, seperti: 1) Pengujian undang-undang Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Dalam pengaturan ke depannya tetap dibolehkan adanya proses *judicial review* terhadap undang-undang Mahkamah Konstitusi ini, namun harus melalui *dismissal procedur* untuk mengetahui apakah subjek pemohon pengujian undang-undang mahkamah konstitusi tersebut memiliki *legal standing* sebagai warga negara yang dirugikan HAM nya. 2) Begitupula dengan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang kerap bercampur dengan pengujian undang-undang, perlu melalui *dismissal procedur* untuk menilai apakah telah tepat permohonan sengketa kewenangan tersebut diajukan sebagai permohonan sengketa kelembagaan negara ataukah tepatnya pengajuan tersebut masuk dalam pengujian undang-undang, dan begitupula sebaliknya. 3) Adanya hak bagi warga negara pada umumnya untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik—selain dari pemerintah— maka perlu pula diterapkan proses *dismissal procedur* sehingga tidak terjadi tendensi permohonan yang bermuatan politis untuk

menjatuhkan sesama partai politik.

### **C. Penguatan Kelembagaan Mahkamah Agung (MA)**

Keberadaan MA dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia memegang kunci utama bagi penegakan hukum dan keadilan ditengah-tengah masyarakat. Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menegaskan sifat dan karakter kekuasaan kehakiman dengan menyatakan *“Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”*. Di dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman juga dikemukakan: *“Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”*.

Kewenangan MA mencakup: *pertama*, mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA, kecuali undang-undang menentukan lain; *kedua*, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan *ketiga*, mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Selain itu, MA dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan, serta berwenang memeriksa dan memutus sengketa tentang kewenangan mengadili, dan memeriksa permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala

Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi.<sup>14</sup>

Tugas dan peran MA menjadi semakin menantang, ketika kian banyak pengadilan khusus dibentuk di bawah suatu lingkungan peradilan, antara lain<sup>15</sup>: Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Anak, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.<sup>16</sup>

Berdasarkan publikasi *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2030* pada kelembagaan MA, dapat dilihat arah jangkuan penguatan kelembagaan MA kedepannya. Utamanya arah pembaruan sistem pengawasan dan arah pembaruan sistem keterbukaan informasi.

**Pertama**, profil pengawasan MA 2010-2035 yang ingin dicapai adalah sebagai berikut: “Fungsi pengawasan peradilan dilaksanakan oleh unit organisasi yang kredibel dan berwibawa, yang disegani dan dihormati oleh seluruh jajaran pengadilan karena kompetensi dan integritas personilnya, serta peran dan kedudukannya dalam organisasi MA.”<sup>17</sup> Hal tersebut didasarkan karena struktur organisasi pengawasan masih mengandung beberapa kekurangan yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan, misalnya posisi Badan Pengawas yang masih belum setingkat Inspektorat Jenderal, garis komando dan koordinasi Badan Pengawas yang masih belum jelas, adanya kebutuhan untuk menjamin independensi Badan Pengawas

---

<sup>14</sup> Mahkamah Agung RI, *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-235*, Jakarta: MA RI, 2010, hlm. 2.

<sup>15</sup> Termasuk pula Badan Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Umum, Badan Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Agama, Badan Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Militer, dan Badan Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>16</sup> Mahkamah Agung RI, *op.cit.*,

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 73.

dari segi struktural, kewenangan, tugas dan posisi Inspektorat Wilayah yang perlu ditinjau ulang dan dikuatkan agar mampu mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan secara optimal di seluruh Indonesia serta tantangan sumber daya dan kapasitas Bawas untuk mengawasi MA dan badan-badan peradilan di bawahnya di seluruh Indonesia. Penguatan organisasi pengawasan difokuskan pada lima aspek, yaitu: a) rekonstruksi organisasi pelaksana fungsi pengawasan; b) penguatan SDM pelaksana fungsi pengawasan; c) penggunaan parameter objektif dalam pelaksanaan pengawasan; d) peningkatan akuntabilitas dan kualitas pelayanan pengaduan bagi masyarakat; dan e) redefinisi hubungan MA dan KY sebagai mitra pelaksanaan fungsi pengawasan.<sup>18</sup>

Terkait penguatan sistem pengawasan di atas merupakan wujud untuk mengurangi penyalahgunaan kewenangan seluruh lingkup jajaran MA, sehingga *judicial corruption* dalam kelembagaan MA dapat diakhiri. Dengan adanya pengawasan yang efektif bagi lingkungan peradilan MA, diharapkan ke depannya peran MA dalam menegakkan hukum dan keadilan dapat terselenggara dengan sungguh-sungguh yakni penegakan hukum dan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

**Kedua,** pembaruan sistem keterbukaan informasi. Kewajiban penyelenggaraan segala urusan publik secara transparan diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Sebelumnya, MA telah mendorong transparansi peradilan sebagai pelaksanaan mandat Cetak Biru tahun 2003 dengan mengeluarkan Surat Keputusan Ketua MA No. 144 Tahun 2007 tentang Keterbukaan

---

<sup>18</sup> Lihat selengkapnya arahan pembaruan sistem pengawasan dalam *ibid.*, hlm. 73-77.

Informasi di Pengadilan. Selain itu, MA juga mengeluarkan Surat Keputusan Wakil Ketua MA No. 01 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Informasi di MA-RI. Namun, pelaksanaan keduanya memang masih mengalami berbagai kendala sehingga belum berjalan optimal.<sup>19</sup>

Pada prinsipnya, kebijakan transparansi melalui pemberian akses informasi pengadilan diarahkan untuk mencapai dua hal, yaitu: (1) memenuhi kebutuhan masyarakat pencari keadilan; dan (2) mewujudkan akuntabilitas badan peradilan dalam rangka meningkatkan kepercayaan masyarakat. Langkah-langkah yang akan diambil oleh MA untuk mencapai tujuan di atas adalah sebagai berikut: a) membangun kultur keterbukaan di pengadilan; b) mengembangkan mekanisme akses informasi yang sederhana, cepat tepat waktu dan biaya ringan; c) membangun struktur organisasi dan mengembangkan kebijakan pendukung; d) mengembangkan mekanisme pengawasan, pengaduan dan penyelesaian keberatan, serta intensif dan disinsentif sehubungan dengan pelaksanaan pelayanan informasi; dan e) meningkatkan pemahaman masyarakat akan kegunaan dan kebutuhan informasi pengadilan.<sup>20</sup>

#### **D. Penguatan Kelembagaan Komisi Yudisial (KY)**

Kedudukan Komisi Yudisial (KY)<sup>21</sup> ditentukan dalam UUD

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

<sup>20</sup> Lihat arahan pembaruan sistem keterbukaan informasi dalam *ibid.*, hlm. 78-81.

<sup>21</sup> Pasal 24B UUD NRI 1945 memuat empat ayat yaitu: (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di hukum serta memiliki integritas dan keperibadian tidak tercela; (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan

NRI Tahun 1945 sebagai lembaga negara yang tersendiri karena dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konsitusional UUD NRI 1945. Lebih lanjut, karena pentingnya upaya untuk menjaga dan mengakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, maka diperlukan lembaga tersendiri yang bersifat mandiri agar pengawasan yang dilakukannya efektif. Sistem pengawasan internal saja seperti yang sudah ada selama ini, yaitu adanya majelis kehormatan hakim, tidak terbukti efektif dalam melakukan pengawasan. Oleh karena itu, dalam rangka perubahan UUD 1945, diadakan lembaga tersendiri yang bernama KY.<sup>22</sup>

Dalam tulisan A. Ahsin Thohari “*Menata Ulang Pengawasan Eksternal Hakim Pascapengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial* (2007), mengungkapkan bahwa secara kelembagaan, KY dapat dikatakan sebagai komisi yang memilikikeunikan jika dibandingkan dengan komisi lain. Pertama, berbeda dengankomisi-komisi yang lain, kewenangan KY diberikan langsung oleh UUD1945,

---

persetujuan DPR; dan (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Selanjutnya dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, ditegaskan lagi bahwa, “Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya”.

<sup>22</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga....*, *op.cit.*, hlm. 158.

yaitu Pasal 24B. Memang, komisi pemilihan umum juga mempunyai kewenangan yang diberikan langsung oleh UUD 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. Kedua, Berbedadengan komisi-komisi yang lain, KY 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 1945.<sup>23</sup>

Pengaturan KY dalam UUD 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 KY.<sup>24</sup>

Akan tetapi, sayangnya, Pasal 24B UUD 1945 cenderung

---

<sup>23</sup> A. Ahsin Thohari, *Menata Ulang Pengawasan Eksternal Hakim Pascapengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*, Jakarta, Jurnal Demokrasi dan Ham, 2007.

<sup>24</sup> *Ibid.*,

lebih menempatkan KY sebagai penjaga (*watchdog*) yang hanya didesain untuk mencari kesalahan hakim daripada sebagai mitra kerja sejajar (*sparringpartner*) yang—selain mencari kesalahan—juga bisa memberikan penghargaan terhadap prestasi, bahkan memperjuangkan kesejahteraannya. Selain mengusulkan pengangkatan hakim agung, Pasal 24B UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada KY untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Kewenangan itu diterjemahkan menjadi bentuk pengawasan yang didesain secara tidak maksimal oleh UU KY, sehingga akhirnya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh MK. Ini berbeda dengan konstitusi Italia, misalnya, di mana selain berwenang melakukan pengangkatan dan pemberhentian serta tindakan pendisiplinan hakim, *Superior Council of the Judiciary* juga berwenang melakukan mutasi dan promosi hakim.<sup>25</sup>

Namun dalam perkembangannya, pasca Putusan MK<sup>26</sup> yang mengelinasikan kewenangan KY dalam melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim MK dan Hakim Agung MA terhadap permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) yang diajukan<sup>31</sup> (tiga puluh satu) hakim agung pada Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia. Para hakim agung itu menganggap hak dan kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY) khususnya yang berkaitan dengan “pengawasan hakim” yang diatur dalam Bab III Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5) serta yang berkaitan dengan “usul penjatuhan sanksi” yang diatur dalam Pasal 21, Pasal 23 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5), Pasal 24 ayat

---

<sup>25</sup> *Ibid.*,

<sup>26</sup> Lihat selengkapnya dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

(1), dan Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) dihubungkan dengan Bab I Pasal 1 butir 5 UU KY. Pasal-pasal tersebut dianggap menimbulkan kerugian pada para pemohon karena hakim agung (juga hakim konstitusi) menjadi objek pengawasan serta dapat diusulkan sebagai objek penjatuhan sanksi oleh KY.<sup>27</sup>

Sebagaimana diketahui, akhirnya MK mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Putusan MK itu mengakibatkan: (1) hakim konstitusi tidak termasuk hakim yang perilaku etiknya harus diawasi KY; dan (2) KY tidak lagi mempunyai wewenang pengawasan. Dengan demikian, 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. Padahal, pengawasan internal yang dilakukan MA sampai saat ini dapat dikatakan masih belum efektif. Ketua Komisi III DPR Trimedya Panjaitan bahkan secara ekstrem menilai, MA tidak mengalami kemajuan apa pun dalam pengawasan internal.<sup>28</sup>

Jika mencermati putusan di atas, maka menimbulkan ambiguitas terhadap *original intention* perumus amandemen UUD NRI 1945, misalnya dalam rapat PAH I BP MPR tentang amandemen UUD 1945 tidak pernah terlintas mengenai perbedaan antara hakim secara umum dan hakim Mahkamah Konstitusi sehingga hakim Mahkamah Konstitusi bukan menjadi objek pengawasan dari KY.<sup>29</sup> Begitupula dalam altar keilmuan dan pendapat para ahli hukum umumnya

---

<sup>27</sup> A. Ahsin Thohari, *op.cit.*,

<sup>28</sup> *Ibid.*,

<sup>29</sup> Lihat selengkapnya dalam *Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 2 Mei 2012, hlm. 298

berpendapat bahwa makna hakim adalah semua hakim termasuk di dalamnya adalah Hakim Mahkamah Konstitusi.<sup>30</sup> Begitupula jika argumentasi didasarkan pada kewenangan KY sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) secara jelas bahwa salah satu kewenangan KY adalah menegakkan kehormatan, keluhuan martabat, serta perilaku hakim. Pasal ini secara jelas mengatur kewenangan KY dalam mengawasi hakim—tak terkecuali hakim MK dan Hakim Agung MA—yang tidak bisa diinterpretasikan lain melalui proses adjudikasi MK, sebab kata yang telah terang dan jelas dalam konstitusi mengakhiri proses pencarian dan interpretasi itu sendiri. Oleh karena itu, pemahaman bersama harus dikembalikan kepada *original intention* bahwa aspek pengawasan KY meliputi semua hakim pada lembaga yudikatif.

Kedepannya kedudukan KY dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dikuatkan dengan mengatur secara eksplisit dalam konstitusi bahwa hakim yang dimaksud meliputi semua hakim dalam lingkup yudikatif. Di samping itu, pola hubungan yang harus dibangun antara MA-KY seyogianya adalah mitra sejajar (*sparring partner*), di mana KY selain berperan sebagai pengawas hakim (*watchdog*) juga berperan sebagai pihak yang dapat memperjuangkan kepentingan hakim tanpa harus membuat keduanya kehilangan kemandirian.

## **E. Perlunya Pengawasan Eksternal terhadap Lembaga Peradilan**

Pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah melahirkan berbagai cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan

---

<sup>30</sup> *Ibid.*,

tersebut dimaksudkan untuk mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga negara sehingga mencegah adanya sentralisasi kekuasaan. Adanya pembagian kekuasaan tersebut bukan berarti antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak memiliki hubungan *cheks and balances* sehingga kekuasaan yang dijalankan tidak terkontrol. Setiap cabang kekuasaan membutuhkan *cheks and balances* yang dapat diwujudkan melalui mekanisme pengawasan. Lebih lanjut, pengawasan terhadap lembaga negara tak dapat dipungkiri sebagai konsekuensi besarnya kewenangan yang diatribusikan pada lembaga negara yang bertautan dengan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Melalui pengawasan yang tepat akan mewujudkan lembaga negara yang mampu menjalankan tugas dan amanat konstitusi dengan sebaik-baiknya.

Begitupa dengan kelembagaan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Mahkamah Agung Republik Indonesia—utamanya hakim konstitusi dan Hakim Agung—meniscayakan adanya pengawasan sebagai konsekuensi besarnya kewenangan yang dimiliki pada kedua kelembagaan tersebut. Pengawasan bertujuan untuk mencegah lahirnya kekuasaan yang tidak terkontrol serta untuk meningkatkan sistem akuntabilitas para hakim konstitusi dan Hakim Agung. Efektif tidaknya pengawasan hakim konstitusi dan Hakim Agung, tentu secara tidak langsung akan berdampak pada tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, lebih-lebih pada konsistensi dalam penegakan perinsip *rule of law*.

Namun dalam realitas *das sein* menunjukkan bahwa saat ini pengawasan internal terhadap hakim konstitusi dan Hakim Agung belum mampu membentuk akuntabilitas secara keseluruhan sehingga belum melahirkan hakim yang memiliki integralitas, moralitas, dan kepribadian tidak tercela. Hal ini

dapat dibuktikan dengan beberapa kasus pelanggaran kode etik dan bahkan perbuatan melanggar hukum misalnya yang dilakukan oleh oknum hakim konstitusi—diantaranya: hakim Akil Mochtar<sup>31</sup>; hakim Patrialis Akbar<sup>32</sup>; dan hakim Arief Hidayat<sup>33</sup>. Kasus ini menjadi preseden kelam bagi kelembagaan khususnya pada Mahkamah Konstitusi dan tidak menutup kemungkinan akan terulang jika tidak dibenahi secara serius.

Perlunya hakim diawasi diintrodusir oleh Greg Russell—seperti yang dikutip oleh Siahan—menulis:<sup>34</sup>

*[...] kita tidak perlu terlalu pintar untuk paham bahwa harus ada perangkat untuk mengontrol penyalahgunaan pemerintahan (kekuasaan.Pen).Jika orang-orang adalah malaikat, tidak perlu ada kontrol dari luar maupun dari dalam.Kerangka kerja konstitusional dibangun di atas kehati-hatian dengan mempertimbangkan sifat manusia, harus memungkinkan pemerintah mengontrol yang diperintah.*

---

<sup>31</sup>Hakim Akil Mochtar pada kasus suap terkait sengketa Pilkada Palangkaraya, Kalimantan Tengah, yang dimenangi Riban Satia. Pilkada Palangkaraya digugat Ke Mahkamah Konstitusi, Juli 2013., lihat selengkapnya Kompas, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2014, <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1655-akil-terima-rp-2-miliar?tmpl=component&format=pdf>.

<sup>32</sup> Hakim Patrialis Akbar terbukti menerima suap USD10.000 (setara Rp133,53 juta) dalam perkara Nomor 129/ PUU-XIII/ 2015 terkait uji materi atau judicial review atas Undang-Undang Nomor 41/2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan., lihat selengkapnya <https://nasional.sindonews.com/read/1236426/13/mantan-hakim-konstitusi-patrialis-akbar-divonis-8-tahun-penjara-1504509076/13>.

<sup>33</sup> Hakim Arief Hidayat terbukti melakukan pertemuan (lobi-lobi politik) dengan memberi janji terkait pengujian Pasal 79 ayat (3) UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) mengenai hak angket DPR terkait keberadaan Pansus Angket KPK., lihat selengkapnya Aida Mardatillah, Kali Kedua Ketua MK di jatuhi Sanksi Etik, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a5e996164549/kali-kedua--ketua-mk-dijatuhi-sanksi-etik,2018>,

<sup>34</sup> Dikutip dalam Mohammad Fajrul Falaakh, *op.cit.*, hlm. 139.

*Yang tidak kalah penting adalah tindakan berjaga-jaga berupa pengawasan dan penyeimbangan di dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.*

Ungkapan di atas menunjukkan bahwa sebagai manusia biasa pelaku kekuasaan tidak terlepas dari kehilafan dan kesalahan dalam menjalankan tugasnya karena ia bukanlah malaikat, maka upaya kontrol dan pengawasan adalah mutlak adanya tak tekecuali bagi hakim konstitusi dan Hakim Agung.

Terlepas dari paparan di atas, persepektif lain menyebutkan bahwa pengawasan diperlukan sebagai realitas bahwa hakim tidak dapat terhindar dari pengaruh sosial-kultral dalam menjalankan tugasnya. Hakim sangat dipengaruhi oleh identitas yang beragam, setidaknya berdasarkan sejarah kehidupan, etnisitas, dan tradisi kultural, kelas, keyakinan agama, pandangan politis, kelas, gender, bahkan ideologi keilmuan. Dengan demikian, putusan “yuridis-normatif” sebenarnya juga mengandung klaim “sosiologis-kultural” sejalan dengan keberagaman dan tumpang tindih identitas dalam diri seorang hakim.<sup>35</sup> Hal ini diperkuat oleh aliran realisme hukum berpendapat bahwa hakim memutuskan sesuatu sesuai dengan preferensi pribadi mereka dan kemudian membangun analisis hukum untuk membenarkan hasil yang diinginkan. Mereka berusaha menunjukkan tindakan mengadili tidak impersonal, melainkan sudah terpengaruh oleh nilai-nilai pribadi hakim.<sup>36</sup> Sejalan dengan hal tersebut, pandangan *The Idiosyncrasy Wing of Realism* mengklaim bahwa hal yang menentukan respons hakim terhadap fakta dari suatu kasus khusus adalah fakta yang

---

<sup>35</sup> Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal*, Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi KY RI, 2017., hlm. 10.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

khusus tentang psikologi atau personalitas dari individu hakim yang bersangkutan.<sup>37</sup>

Namun dalam konstelasi perkembangan ketatanegaraan pasca putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 yang mengeliminasi kewenangan Komisi Yudisial (KY) dalam melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi termasuk pula Hakim Agung pada kelembagaan MA. Melalui Amar Putusan Nomor 005/PUU/IV-2006, menyatakan hal. *Pertama*, permohonan para pemohon menyangkut perluasan pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang meliputi hakim konstitusi bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, hakim konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh Komisi Yudisial. Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Konstitusi akan memandulkan MK sebagai lembaga pemutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. *Kedua*, permohonan para pemohon menyangkut pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 tidak cukup beralasan. Oleh karena itu, permohonan para pemohon sepanjang menyangkut hakim agung tidak terdapat cukup alasan untuk mengabulkannya. Mahkamah Konstitusi tidak menemukan dasar konstitusionalitas dihapuskannya pengawasan Komisi Yudisial terhadap hakim agung. *Ketiga*, menyangkut fungsi pengawasan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).<sup>38</sup> Begitupula Putusan MK No. 1-2/

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>38</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakum Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 2 Mei 2012, hlm. 298.

PUU-XII/2014<sup>39</sup> atas *judicial review* UU No. 4 Tahun 2014, telah mengeleminasi adanya bentuk pengawasan eksternal hakim utamanya hakim konstitusi.

Terhadap putusan tersebut, jika argumentasi didasarkan pada kewenangan KY sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) secara jelas bahwa salah satu kewenangan KY adalah menegakkan kehormatan, keluhuan martabat, serta perilaku hakim. Pasal ini secara jelas mengatur kewenangan KY dalam mengawasi hakim yang tidak bisa diinterpretasikan lain melalui proses adjudikasi MK, sebab kata yang telah terang dan jelas dalam konstitusi mengakhiri proses pencarian dan interpretasi itu sendiri.

Titik Triwulan Tutik mengungkapkan bahwa meskipun hakim memiliki independensi namun dalam hal ini independensi kekuasaan kehakiman atau peradilan memang tidak boleh diartikan secara absolut. Pengawasan hakim konstitusi dan Hakim Agung secara eksternal nampak diilhami oleh para pakar hukum—misalnya Jimly Asshiddiqie, bahwa berdasarkan penafsiran harfiah, hakim konstitusi pun pula dimasukkan ke dalam pengertian hakim yang diawasi menurut

---

<sup>39</sup> Putusan tersebut merupakan pengujian PERPPU Nomor 1 Tahun 2013 jo. UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan PERPPU No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu langkah untuk menyelamatkan demokrasi dan negara hukum Indonesia serta untuk mengembalikan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap Mahkamah Konstitusi. Namun dengan adanya Namun, Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Februari 2014 melalui Putusan MK No. 1-2/PUU- XII/ 2014 atas *judicial review* UU No. 4 Tahun 2014 tersebut di atas telah menyatakan bahwa ketentuan yang ada di dalam UU No. 4 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat untuk seluruhnya., selengkapny dalam Zihan Syahayani, *Pembaharuan Hukum Dalam Sistem Seleksi dan Pengawasan Hakim Konstitusi*, artikel Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2014., hlm. 5.

ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itulah UUKY menganut pengertian terakhir ini, yaitu menafsirkan kata “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 secara luas sehingga mencakup seluruh hakim dalam lingkungan MA dan semua hakim pada MK. Dengan demikian, KY berfungsi sebagai lembaga pengawas MK, melalui kewenangan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim konstitusi sebagaimana mestinya.<sup>40</sup>

Begitupula pendapat M. Laica Marzuki mengemukakan bahwa konstitusi memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Hal ini dimaksudkan berkaitan dengan kewenangan Komisi melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Kewenangan pengawasan demikian [*pen. Pengawasan eksternal*] juga berlaku terhadap perilaku hakim konstitusi dan hakim agung.<sup>41</sup>

Maka dari itu pengawasan eksternal—misalnya oleh KY—terhadap hakim konstitusi dan Hakim Agung merupakan wujud akuntabilitas publik, walaupun hakim sebagai pemegang kekuasaan kehakiman haruslah independen, tetapi independensi tersebut tidak boleh menjadikan hakim sebagai pelaku kekuasaan yang tidak terkontrol. Sebab selama ini mekanisme pengawasan hakim konstitusi dan Hakim Agung yang pengawasan internal memiliki kelemahan jika

---

<sup>40</sup> selengkapnya dalam Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dalam Mahkamah Konstitusi, *Bungai Rampai Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 35. Dalam Titik Triwulan Tutik, *op.cit.*, hlm. 307.

<sup>41</sup> M. Laica Marzuki, *Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Konstitusi, Vol. VI No. 2 2006, hlm. 86., dalam *ibid.*

dibandingkan dengan mekanisme pengawasan hakim menurut UUD NRI 1945, karena mekanisme pengawasan hakim pada dasarnya melibatkan dua lembaga pengawas, yaitu pengawas internal dan pengawas eksternal yang melibatkan di luar struktur organisasi.

Lebih jauh, dalam persepektif kajian Fiqh Siyasah dalam Islam bahwa pengawasan sangat dibutuhkan untuk membimbing seseorang ke jalan yang benar. Menurut kajian fiqh siyasah, keberadaan lembaga pengawas sangat penting. Hal ini merujuk kepada perintah al-Qur'an khususnya asas pengawasan (*al-murâqabah*), yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga pengawasan. Ketentuan itu terdapat dalam surat Ali Imran ayat 104:

*“Hendaknya ada di antara kalian, sekelompok umat yang mengajak kepada kebaikan serta menyeru pada kemakrufan dan mencegah dari kemunkaran” (QS. Ali ‘Imran: 104).*

Dalam pandangan Islam, pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Pengawasan dalam Islam terbagi menjadi dua hal, yaitu; Pertama, kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT.<sup>42</sup>

Selanjutnya jika dilakukan studi komparasi terhadap sistem *cheks and balances* yang dijalankan oleh negara lain seperti pengawasan terhadap kekuasaan yudikatif di Amerika Serikat menunjukkan adanya perbedaan yang cukup signifikan.

---

<sup>42</sup> Achmad Safiudin R. *Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Siyasah*, AL-DAULAH: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam Volume 6, NOMOR 1, APRIL 2016; ISSN 2089-0109, hlm. 102-103.

Berikut uraian sistem *cheks and balances* di Amerika Serikat<sup>43</sup>.

**Tabel 2:Sistem *cheks and Balances* Berdasarkan Sistem Hukum Amerika Serikat**

Pengontrol	Yang Dikontrol	Sarana Pengontrol
Eksekutif	Legislatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiden mengajukan rancangan UU ke Parlemen</li> <li>• Memveto UU yang dibuat Parlemen</li> </ul>
Eksekutif	Yudikatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiden mengangkat hakim-hakim federal</li> <li>• Presiden memberikan maaf terhadap warga negaranya dari hukuman pidana</li> </ul>
Legislatif	Ekekutif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlemen meng-<i>impeach/</i> memeriksa anggota dari cabang eksekutif</li> <li>• Parelemen dapat membatalkan veto presiden</li> </ul>
<b>Legislatif</b>	<b>Yudikatif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parlemen dapat meng-<i>impeach/</i> memeriksa anggota dari cabang Yudikatif</b></li> <li>• <b>Parlemen dapat memutuskan beberapa banyak hakim Agung di Mahkamah Agung</b></li> </ul>
Yudikatif	Eksekutif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengadilan dapat mengatakan tindakan eksekutif melanggar konstitusi.</li> </ul>
Yudikatuif	Legislatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengadilan dapat mengatakan UU produk parlemen melanggar konstitusi.</li> </ul>

Nampak bahwa sistem *cheks and balances* terhadap kekuasaan yudikatif di Amerika serikat bahwa pihak legislatif dapat memeriksa atau memberhentikan anggota yang berasal

<sup>43</sup> Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, dalam Dri Utari Christina Rachmawati, *Mengawal Integritas Hakim Mahkamah Konstitusi* dalam Setara Institute, *Masa depan Mahkamah Konstitusi RI Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Pustaka Masyarakat Setara: Bandung, 2013., hlm. 372.

dari cabang yudikatif. Hal ini berbeda dengan praktik di Indonesia yakni baik kekuasaan eksekutif maupun legislatif tidak dapat mengganggu gugat kekuasaan yudikatif—Mahkamah Konstitusi— apalagi memeriksa atau bahkan memberhentikan hakim konstitusi.

Terlepas dari uraian di atas, penataan pengawasan eksternal dengan prinsip *checks and balances* terhadap hakim konstitusi dan Hakim Agung perlu dilakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Model pengawasan hakim konstitusi dan Agung dalam materi muatan amandemen kelima UUD NRI 1945 kedepannya harus dirumuskan secara tegas sehingga menutup kemungkinan adanya pasal karet yang multitafsir. Sistem pengawasan eksternal terhadap kedua lembaga pelaku kekuasaan yudikatif ini dapat dijalankan dengan mengembalikan kembali kewenangan KY atau membentuk kelembagaan baru yang lebih kokoh—bukan komisi yang bersifat *ad hoc*—yang berwenang khusus mengawasi perilaku hakim konstitusi dan Hakim Agung.

## **BAB VII**

# **PENGUATAN LEMBAGA ADHOCK (AUXILIARY STATE ORGAN)**

Sebagaimana yang disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie, Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Tingkatan lembaga Negara Negara yang karena sumber hukum pembentukannya berpegaruh pada norma hukum dan legitimasi yang dikeluarkan. Tingkatan legitimasi norma hukum yang diproduksi oleh lembaga Negara yang dibentuk karena perintah konstitusi berbeda dengan tingkatan kewenangan lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UU. Begitu juga tingkat legitimasi peraturan dibawahnya. Dengan demikian, semakin tinggi sumber legitimasi pembentukan lembaga Negara yang bersangkutan, maka semakin tinggi pula tingkat legitimasi norma hukum yang dihasilkan oleh lembaga yang bersangkutan.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah

isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah<sup>1</sup>.

Organ yang disebutkan secara eksplisit inilah yang disebut sebagai *constitutional organ*, yaitu lembaga Negara konstitusional yang status kelembagaan, fungsi dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Bila tidak disebutkan secara eksplisit kelembagaannya, ada yang hanya disebutkan hanya fungsinya saja. Seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) tidak disebutkan tentang kelembagaannya, namun prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia tersebut secara detail dalam pasal 28 hingga 28J UUD NRI 1945.

Karena kondisi transisi, maka pembentukan Komisi Negara sebagai *auxiliary state organ* atau lembaga Negara bantu telah menimbulkan kondisi *overlapping* pembentukan lembaga-lembaga Negara. Akibatnya kemudian banyak lembaga Negara yang justru dengan alasan *transitional justice* dibentuk dalam jumlah yang sangat banyak dan tidak diperhatikan dari sisi efisiensi dan efektivitas serta manajemen politik yang memadai. Sehingga pembentukan lembaga yang begitu banyak tidak

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008. Juga lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

hanya berbenturan kewenangan, tetapi juga menambah beban birokrasi pemerintah.

Upaya untuk melakukan *slimming down bureaucracies* seperti yang dikemukakan oleh Stephen P. Robbins,<sup>2</sup> belum lagi berhasil dilakukan, lembaga-lembaga baru yang demikian banyak malah sudah dibentuk di mana-mana. Akibatnya, bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan justru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *ad hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah<sup>3</sup>. Sehingga keberadaan Komisi Negara tersebut malah bukan memberikan jalan keluar bagi berbagai perubahan dan perbaikan kualitas demokrasi dalam upaya mendukung *transitional justice*, tetapi justru yang lebih penting adalah mendorong efektivitas kinerja Komisi Negara yang dimaksud dalam rangka mempercepat pertumbuhan birokrasi yang lebih partisipatif. Kehadiran Komisi Negara itu adalah merupakan bagian yang tidak mungkin dipisahkan dari dorongan publik atas dosa sejarah masa lalu dibawa kendali rezim Orde Baru, sehingga untuk menjawab kekecewaan publik atas masa lalu tersebut, akhirnya tuntutan pembentukan lembaga penopang pertumbuhan demokrasi menjadi tak terhindarkan.

Sekalipun merupakan tuntutan reformasi dan sekaligus

---

<sup>2</sup> Stephen P. Robbins, hlm.1. 322. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

penopang tangguh untuk mendorong demokrasi agar lebih terkonsolidasi, namun keberadaan lembaga-lembaga Negara sebagaimana yang dimaksud juga tidak terlepas dari berbagai pro-kontra serta masalah, terutama kewenangan yang tumpang tindih antar lembaga Negara, sehingga menyebabkan lebih rumitnya demokrasi terkonsolidasi. Harapan bahwa tuntutan *transitional Justice* terpenuhi, justru malah melahirkan birokrasi baru yang lebih rumit, panjang dan tidak terurai dengan baik. Harapan itu pupus akibat manajemen politik dalam pembentukan lembaga Negara tidak tersistematisasi dengan baik.

Dengan perkataan lain, pengalaman praktek di banyak negara menunjukkan bahwa tanpa adanya desain yang mencakup dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut, yang akan dihasilkan bukanlah efisiensi, tetapi malah semakin inefisien dan mengacaukan fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga negara itu sendiri dalam mengefektifkan dan mengefisienkan pelayanan umum (*public services*). Apalagi, jika negara-negara yang sedang berkembang dipimpin oleh mereka yang mengidap penyakit *inferiority complex* yang mudah kagum untuk meniru begitu saja apa yang dipraktikkan di negara maju tanpa kesiapan sosial-budaya dan kerangka kelembagaan dari masyarakatnya untuk menerapkan ide-ide mulia yang datang dari dunia lain itu.<sup>4</sup>

Menurut Michael R. Asimov, komisi negara atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies*

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

*fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*<sup>5</sup> Mengenai watak dari sebuah komisi, apakah bersifat biasa atau independen, Asimov melihatnya dari segi bagaimana mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi negara tersebut. Menurutnya, pemberhentian anggota komisi negara independen, hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi bersangkutan. Sedangkan anggota komisi negara biasa, dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden<sup>6</sup>.

Senada dengan Asimov, dikemukakan oleh William F. Fox, Jr., bahwa suatu komisi negara adalah bersifat independen bila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi bersangkutan, yang dibuat oleh Congress. Atau, jikalau Presiden dibatasi untuk tidak bisa secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan komisi.<sup>7</sup> Sedangkan William F. Funk dan Richard H. Seamon memberikan penjelasan, bahwa sifat independen dari suatu komisi terefleksikan sedikitnya dari tiga hal: *pertama*, kepemimpinan yang bersifat kolektif, bukan hanya dipimpin oleh seorang pimpinan; *kedua*, kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan *ketiga*, masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*)<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Michael R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago, The BarBri Group: 2002, hlm. 2. Lihat dalam Wahyudi Djafar, *Komisi Negara: Antara 'Latah' dan Keharusan Transisional*, dimuat dalam ASASI ELSAM, edisi September-Oktober 2009.

<sup>6</sup> Michael R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago, The BarBri Group: 2002, hlm. 20. Lihat dalam Wahyudi Djafar, *Ibid*.

<sup>7</sup> William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Danvers: Lexis Publishing: 2000. Hal. 56. Lihat dalam Wahyudi Djafar, *Ibid*.

<sup>8</sup> William F. Funk and Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples*

Istilahnya sebagai *administrative organ*, telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstusi di beberapa negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern. Disebutkan oleh Arjomand salah satu kecenderungan reformasi konstitusi di berbagai negara baru-baru ini adalah:

*“The modern stage of political reconstruction by rational design in the age of democratic revolutions in the late 18th century, when constitution-making itself was introduced as the procedure for the elaboration of a rational design for political reconstruction, alongside parliamentary law-making as an expression of national sovereignty and the principle of separation of powers; The age of modernization in the second half of the 19th and early 20th centuries, when (authoritarian) constitutions served as instruments of state-building and rationalization of the centralized bureaucratic Rechtsstaat, and law-making by parliaments and administrative organs dominated legal development”<sup>9</sup>*

Inti dari gagasan Arjomand adalah mengingatkan bahwa tahap rekonstruksi politik modern yang di desain secara rasional dilakukan semenjak revolusi demokratis di akhir abad 18, seperti pembuatan konstitusi dan penyusunan aturan hukum sebagai salah satu cara untuk menciptakan keteraturan adalah merupakan jalan untuk melakukan rekonstruksi politik. Parlemen sebagai pembuat undang-undang yang merupakan ekspresi kedaulatan nasional dan prinsip pemisahan kekuasaan adalah untuk menghindari lahirnya kekuasaan yang otoritarian.

---

*and Explanations*, New York, Aspen Publishers, Inc: 2001. hlm. 7 Lihat dalam Wahyudi Djafar, *Ibid*

<sup>9</sup> *Ibid.*

Beberapa definisi tentang komisi Negara<sup>10</sup>, disebutkan adalah:

Menurut Lembaga Administrasi Negara:

Menyatakan bahwa LNS adalah institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/Negara yang konvensional, dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya<sup>11</sup>.

Menurut Kementerian Keuangan disebutkan:

Dalam konteks pasal 30 ayat (1) UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Kementerian Keuangan mengkategorikan LNS sebagai badan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan badan ini adalah Lembaga pemerintah yang berada di luar 3 PPK (Pola Pengelolaan Keuangan), yaitu 1. Kementerian Negara/Lembaga, 2 Badan Usaha Milik Negara, 3. Badan Layanan Umum, yang dikategorikan sebagai badan lainnya.<sup>12</sup>

Menurut Deny Indrayana, disebutkan:

Menyatakan bahwa penggunaan istilah LNS di Amerika juga berbeda-beda, diantaranya dikenal sebagai *administratif agencies, auxiliaries state bodies, self regulatory agencies, independen suoervisory bodies* dan lain sebagainya. Lembaga ini dikenal sebagai *units of government created by statute to carry out specific task in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies*

---

<sup>10</sup> Lebih tepatnya disebut LNS.

<sup>11</sup> Kajian Penataan Lembaga Non Struktural: Analisis Terhadap eksistensi 11 Lembaga Non Struktural. Tim Antar Kementerian Pengkajian Penataan Lembaga Non Struktural, 2010.html. 18.

<sup>12</sup> *Ibid.*

*are independent*<sup>13</sup>.

Jimly Asshiddiqie, menyatakan:

LNS merupakan lembaga yang berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departemental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed private institutions*<sup>14</sup>.

Dalam kajian ini, yang dimaksudkan dengan LNS adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi Negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran Negara.<sup>15</sup>

Sebab itulah, maka langkah birokratisasi terhadap lembaga-lembaga Negara adalah merupakan jalan untuk menjawab ekspektasi tuntutan publik terhadap berbagai persoalan yang muncul. Padahal kata Arjomand, dengan usia modernisasi di paruh kedua abad ke-19 dan awal abad 20, disaat rezim otoriter sudah tidak memimpin dan digantikan oleh konstitusi juga bangunan-negara serta rasionalisasi birokrasi *rechtsstaat*-negara hukum – tidak lagi terpusat, dan keputusan hukum oleh parlemen serta organ administrasi mendominasi belantara Negara modern, maka kebutuhan akan lembaga-lembaga Negara menjadi tak terhindarkan. Itulah sebabnya, kehadiran lembaga-lembaga Negara merupakan salah satu bagian untuk meretas jalan agar mengefektifkan pemerintahan.

Setelah membahas definisi Komisi Negara, maka pembahasan selanjutnya adalah eksistensi Komisi Negara

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.* hlm. 19.

<sup>15</sup> *Ibid.*

sebagai salah satu instrument dalam konteks Negara hukum dengan sistem pemerintahan presidensial. Komisi Negara adalah organ Negara bantu (*auxiliary state organ*) yang kedudukannya berbeda-beda sesuai dengan sumber hukum pembentukannya. Sekaligus menegaskan bahwa Komisi Negara (*state commission*) adalah merupakan organ independen (*independen organ*) yang ada diluar institusi kekuasaan pemerintah dan terpisah dari kelembagaan lembaga pemerintah, yaitu eksekutif maupun legisaltif.

Dalam konteks ini, Deny Indrayana mengatakan, bahwa Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya. Dalam bahasa Funk dan Seamon komisi independent itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*executive power*” dan “*quasi judicial*”. Artinya Komisi Negara memiliki kekuasaan yang mencakup bidang legislasi, eksekutif dan yudikatif. Meskipun demikian, posisinya hanyalah penopang bagi ketiga pilar institusi tersebut. Kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing komisi juga merupakan reduksi atas kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Negara utama (*main state organ*) sehingga formasi kekuasaan dan status kelembagaannya juga tidak sekuat lembaga negara utama.

Di berbagai negara juga terbentuk berbagai organisasi atau lembaga yang disebut dengan rupa-rupa istilah seperti dewan, komisi, badan, otoritas, lembaga, *agencies*, dan sebagainya. Namun, dalam pengalaman di banyak negara, tujuan yang mulia untuk efisiensi dan efektifitas pelayanan umum (*public services*) tidak selalu belangsung mulus sesuai dengan yang diharapkan. Karena itu, kita perlu belajar dari

kekurangan dan kelemahan yang dialami oleh berbagai negara, sehingga kecenderungan untuk latah di negara-negara sedang berkembang untuk meniru negara maju dalam melakukan pembaharuan di berbagai sektor publik dapat meminimalisasi potensi kegagalan yang tidak perlu. Bentuk-bentuk organisasi, dewan, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu, menurut Gerry Stoker dapat dibagi ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:

- a. Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
- b. Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
- c. Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organisation*;
- d. Tipe keempat, organ sebagai *user-organisation*.
- e. Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
- f. Tipe Keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*<sup>16</sup>.

Beberapa komisi negara independen adalah juga organ konstitusi (*constitutional organs*), yang berarti eksistensi dan fungsinya diatur di dalam konstitusi; sebutlah seperti yang ada Afrika Selatan dan Thailand. Di Afrika Selatan, Pasal 181 ayat (1) UUD-nya menyebutkan ada *Human Rights Commission*; *Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*; *Commission for Gender Equality*; dan *Electoral Commission*. Di Thailand, Pasal 75 konstitusinya mengatur bahwa negara wajib menyediakan

---

<sup>16</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006. hlm. 6.

anggaran bagi komisi negara independen seperti: *Election Commission, Ombudsmen, National Human Rights Commission, National Counter Corruption Commission* dan *State Audit Commission*<sup>17</sup>.

Namun, itu bukan berarti bahwa semua komisi negara independen pastilah diatur dalam konstitusi. Misalnya, ada sekitar 15 komisi negara independen di Amerika Serikat, antara lain: *Federal Communication Commission, Securities and Exchange Commission, Federal Trade Commission, National Labour Relations Board, Nuclear Regulatory Commission* dan *Federal Reserved Board*. komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa (*state commissions*). Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa hanyalah bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting<sup>18</sup>.

Lebih jauh, mengutip keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam perkara *Humphrey's Executor v. United States*, Asimow berpendapat bahwa yang dimaksud dengan independen berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya komisi negara biasa yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden, karena jelas-tegas merupakan bagian dari eksekutif. Hampir serupa, William F. Fox Jr. Berargumen bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi yang bersangkutan. Atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup>Denny Indrayana, *Op. Cit.*

<sup>18</sup>Denny Indrayana, *Ibid.*

<sup>19</sup>Denny Indrayana, *Ibid.*

Komisi Negara merupakan lembaga negara yang independen yang ada diluar sistem pemerintahan dan posisi itu ditentukan oleh Undang-undang yang dibuat oleh kongres atau Parlemen. Sehingga ruang intervensi oleh eksekutif hanya ditentukan oleh norma hukum apa yang tercantum di dalam konstitusi, dan karenanya UU memiliki kekuatan untuk menentukan desain dan posisi kelembagaan Komisi Negara.

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*)<sup>20</sup>. Karena dengan kepemimpinan kolektif, maka keputusan diambil secara bersama-sama, bukan ditentukan oleh satu orang. Misalnya kepemimpinan di Komnas HAM dan di Komisi Pemberantasan Korupsi, merupakan kepemimpinan kolektif yang keputusannya tidak diambil oleh satu orang, tetapi merupakan kolektivitas. Kalaupun ada ketua, seperti halnya ketua KPK, tetapi ketua hanyalah mengkoordinir komisioner, tidak memiliki otoritas penuh seperti halnya di Mahkamah Agung.

Kedudukan komisi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bisa dilihat dari asal pembentukannya, karena sumber pembentukan atau norma hukum yang dijadikan dasar pembentukan inilah yang menyebabkan kedudukan komisi negara berbeda-beda. Ada Komisi negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi, UU, PP atau Perpres. Akibat hukum

---

20 Denny Indrayana, *Ibid.*

yang ditimbulkan oleh karena perbedaan sumber legitimasi atau sumber norma pembentukan tersebut sangat berpengaruh bagi kedudukan Komisi negara yang bersangkutan. Misalnya, Komisi Yudisial secara normatif memiliki kedudukan yang lebih tinggi secara hukum dibandingkan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi. sebab itulah, maka pembentukan Komisi Negara harus dilihat juga dari struktur dan hierarki norma hukum pembentuknya, untuk mengukur mana komisi negara yang memiliki sumber legitimasi yang kuat dan mana yang tidak memiliki sumber legitimasi yang kuat.



## BAB VII PENUTUP

Dalam penutup ini, penulis akan menguraikan beberapa poin penting yang menjadi isu sentral pwmbahasan sehingga ke depannya dapat bertransformasi menjadi bahan pertimbangan untuk menata kelembagaan negara dalam konstitusi.

*Pertama*, penguatan sistem presidensial dapat diwujudkan melalui penataan sistem multipartai secara sederhana, sehingga hal ini dapat mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan dan pnaatan syarat koalisi pencalonan presiden. Di samping itu, penguatan sistem presidensial dapat diwujudkan dengan memberikan ruang kepada presiden untuk mem-*veto* Rancangan Undang-Undang.

*Kedua*, penguatan kedudukan parlemen diwujudkan melalui penguatan lembaga DPR [namun tetap terjalin mekanisme *cheks and balances*], DPD dan MPR dalam menyelenggarakan pemerintahan di Indonesia. Misalnya kedudukan DPD harus dikuatkan sehingga *double cheks* dalam sistem bikameral dapat berfungsi secara efektif. Kedudukan MPR dapat diperkuat dengan mengakomodasi kewenangan MPR dalam menerbitkan ketetapan yang bersifat mengatur dan mengakomodasi kewenangan MPR dalam menafsir konstitusi yang sedang menjadi dasar permohonan dalam *judical review* di MK.

*Ketiga*, penguatan terhadap sistem lembaga peradilan di

Indonesia dapat diwujudkan dengan mengokohkan kembali KY dalam mengawasi perilaku hakim pada seluruh lingkup kekuasaan kehakiman [termasuk hakim konstitusi dan hakim agung]. Begitupula pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi dan hakim agung harus dapat diwujudkan demi akuntabilitas dan responsibiliti kelembagaan peradilahan, sehingga praktik *judicial corruption* dapat diakhiri.

*Keempat*, saat ini, eksistensi lembaga negara yang memiliki peran penting dalam mengawal penegakan hukum di Indonesia nampaknya belum cukup terinternalisasi dalam UUD NRI Tahun 1945. Misalnya lembaga KPK dan lembaga negara lainnya yang memiliki peran penting nampak tidak diatur lebih lanjut dalam konstitusi. Kedepannya, lembaga negara tersebut harus dikuatkan mengingat peran dan fungsi dalam mengawal demokratisasi di Indonesia.

Hingga pada akhirnya, permasalahan utama yang dihadapi oleh lembaga negara saat ini diharapkan dapat terurai demi efektifnya menyelenggaraan fungsi cabang kekuasaan yang diimbang masing-masing.

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku dan Jurnal

- A.V. Dicey. *Introduction to Study of Constitution*, (terjemahan). Bandung: Nusa Media, 2008.
- Abdul Ghoffar. *Problematika Theshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain*. Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 3, September 2018.
- Achmad Safudin R. *Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Siyash*. AL-DAULAH: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam Volume 6, NOMOR 1, APRIL 2016.
- Adnan Jamal. *Konfigurasi Politik dan Hukum Institutionalisasi Judicial Review di Indonesia (Tesis)*. Makassar: Pustaka Refleksi, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Konfigurasi Politik dan Hukum Hirarki Tata Hukum Indonesia* (disertasi). Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2014,
- Ahmad Sukardja. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*. Jakarta: UI-Press, 1995.
- Andi Julia Cakrawala. *Penyelesaian Sengketa Komersial Melalui Arbitrase Online Sebagai Sarana Pembaruan Hukum Di Indonesia* (disertasi). Bandung: Ilmu Hukum Pada Universitas Padjadjaran, 2015.
- Arbi Sanit, dkk. *Menggugat Partai Politik*. Depok: Laboratorium Ilmu Politik UI, 2003.

- Bahder Johan Nasution. *Metode Penulisan Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Bawaslu RI. *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensial*. Jakarta: Sekretaris Jenderal Bawaslu RI, 2015.
- Bryan A. Gerner. *Black's Law Dictionary (Ninth Edition)*. USA: West Publishing Co., 2009.
- Carles Howard McIlwain. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. New York-Ithaca: Cornell University Press, 1947.
- Dahlan Thaib, dkk. *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi* (cet. Kelima). Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- David A. Strauss. *The Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Denny Indrayana. *Mendesain yang Efektif* Bukan “Presiden Sial” atau Presiden Sialan. Jakarta: Jurnal Demokrasi dan HAM, 2007.
- Fajar Laksono dan Subarjo. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Fajlurrahman Jurdi. *Teori Negara Hukum*. Malang: Intrans Publishing, 2016.
- George Aditjondro. *Korupsi Kepresidenan: Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga (Istana, Tangsi, Dan Partai Penguasa)*. 2006.
- George W. Rainbolt. *The Concept Of Rights*. The Netherlands: Springer, 2006.
- H. Collin. *Dictionary of Law (Fourth Edition)*. London W1D 3HB: Peter Colling Publishing, 38 Soho Square, 2004.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.
- Harun Nasution. *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Cet. Ke-5). Jakarta: UI, 1985.

- Hendri F. Isnaeni. *Partai Demokrat Antek Pendjadjah*. Ufuk Press. 2011.
- Henry Campblell Black. *Black's Law Dictionary, Definition of Terms and Phrases of American and English jurisprudence Ancient and Modern*. Mennesota: West Publishing, 2003.
- HLM. Thlm. J.F. van Maarseven dan Ger van der Tang. *Written Constitutions (A Computerized Comparative Study)*. New York: Oceana Publications, Inc, 1978.
- Hotman P. Sibuae. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.
- Isnaldi. *Sistem Pengawasan Internal dan Eksternal terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi di Indonesia* (Artikel), Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.
- James Bryce. *Introduction to the Study on the Law Of England*. London: Butterworrrths, 1901.
- Jawade Hafidz Arsyad. *Korupsi dalam Perspektif HAN*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Jeffrey A. Winters. *Oligarchy*. Northwestern University, Illinois.: Cambridge University Press, 2011.
- Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Jakarta: UII Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi & Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2005.

- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Press Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Kontitusi Press, 2006.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal*. Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi KY RI, 2017.
- Kuskrodho Ambardi. *Mengungkap Politik Kartel, Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009.
- M. Laica Marzuki. *Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman*. *Jurnal Konstitusi*, Vol. VI No. 2 Tahun 2006.
- Marcus Mietzner**. *Money, Power and Ideology: Political Parties In Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: NU Press, 2013.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan* Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Mexasai Indra. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2011.
- Michael R. Asimov. *Administrative Law*. Chicago: The BarBri

Group: 2002.

- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (edisi revisi). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988.
- Mohammad Fajrul Falaakh. *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.
- Mohammad Nazir. *Metode Penulisan*. Jakarta: Ghlmia Indonesia, 2000.
- Muhammad. *Urgensi Amanden Konstitusi sebagai Upaya Penyempurnaan dan Penguatan Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPRI, 2018.
- Oemar Seno Adji. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga, 1985.
- Refly Harun, dkk. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- Retno Saraswati. *Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jurnal MMH, Jilid 41 No. 1 Januari 2012.
- Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Romi Librayanto. *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makassar: PuKAP, 2008.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Peradilan Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- SF. Marbun dan Mohammad Mahfud MD. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Sigit Pamungkas. *Partai politik: Teori Dan Praktik di Indonesia*.

- Institute for Democracy and Welfarism. 2011.
- Sirajuddin, dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press, 2012.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penulisan Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press, 1997.
- Soerjono Soekanto. *Metode Penulisan Hukum*. Jakarta: UI Press, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Penulisan Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2010.
- Sri Soemantri. *Hukum Tata Negara di Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.
- Sugiyono. *Metode Penulisan Sosial*. Jakarta : Rineka Cipta, 2008.
- Tahir Azhary. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (cet. Kedua). Jakarta: Kencana, 2004.
- Tim Penyusun. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku VII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*. Jakarta: Kencana, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakum Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI 1945*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 2 Mei 2012.
- Titon Slemet Kurnia. *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar*

*Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.

Wahyudi Djafar. *Komisi Negara: Antara 'Latah' dan Keharusan Transisional.* ASASI ELSAM, edisi September-Oktober 2009.

William F. Fox, Jr. *Understanding Administrative Law.* Danvers: Lexis Publishing: 2000.

William F. Funk and Richard H. Seamon. *Administrative Law: Examples and Explanations.* New York: Aspen Publishers, Inc, 2001.

Yudi Latif. *Korupsi Politik dan Kematian Politik.* Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia, Edisi 39 tahun 2012.

Zainal Abidibin Ahmad. *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis Pertama di Dunia.* Jakarta: Bulan Bintang, 1973.

Zihan Syahayani. *Pembaharuan Hukum Dalam Sistem Seleksi dan Pengawasan Hakim Konstitusi* artikel Ilmiah. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya: Malang, 2014.

## **Internet**

“11 Fraksi Setuju FUG Dihapus”, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0208/06/nas1.htm>, diunduh 13 April 2016.

“Bambang Sadono: Amandemen UUD Paling Lambat 2017”, <http://news.liputan6.com/read/2459346/bambang-sadono-amandemen-uud-paling-lambat-2017>, diunduh 13 April 2016.

“Ketua MPR Jamin Amandemen UUD Tak akan Melebar”, <http://news.metrotvnews.com/politik/eN4vM07k-ketua->

mpr-jamin-amandemen-uud-tak-akan-melebar, diunduh 13 April 2016.

“MPRPascaperubahanUUD1945,SemuaHarusDipilih”<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F31869/MPR%20Pascaperubahan%20UUD%201945.htm>

“**SerapAspirasiBadanPengkajianMPRDiYogjakarta**”,<http://www.mpr.go.id/posts/serap-aspirasi-badan-pengkajian-mpr-di-yogjakarta>, diunduh 13 April 2016.

Aida Mardatillah,Kali Kedua Ketua MK di jatuhi Sanksi Etik, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a5e996164549/kali-kedua--ketua-mk-dijatuhi-sanksi-etik,2018>, Diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

<https://nasional.sindonews.com/read/1236426/13/mantan-hakim-konstitusi-patrialis-akbar-divonis-8-tahun-penjara-1504509076/13>.Diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

Kompas, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2014, <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1655-akil-terima-rp-2-miliar?tmpl=component&format=pdf>. Diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

# INDEKS

## A

Administratif 102, 143, 149, 205  
amandemen 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12,  
21, 25, 27, 28, 31, 36, 37,  
41, 42, 44, 45, 52, 54, 57, 59,  
60, 61, 62, 78, 79, 80, 81, 95,  
96, 97, 98, 99, 101, 104, 105,  
113, 119, 120, 122, 125, 128,  
129, 130, 133, 135, 136, 138,  
139, 140, 141, 144, 145, 152,  
153, 174, 184, 207, 208  
Amerika Serikat 1, 3, 5, 19, 33, 43,  
47, 54, 55, 56, 57, 61, 67, 69,  
70, 118, 144, 150, 151, 182,  
183, 195

Anna Grear 50  
aspirasional 43

## B

Belanda 14, 55, 56, 88, 89, 137  
Bundeskartellamt 20

## C

C.F. Strong 54  
constitutional culture 5, 54, 61

## D

demokrasi v, 1, 5, 15, 19, 46, 47,  
50, 54, 60, 66, 89, 113, 115,  
164, 171, 180, 187, 188, 190  
Dewan Perwakilan Rakyat 8, 9, 10,  
21, 22, 26, 78, 87, 94, 103,

120, 128, 135, 136, 137, 139,  
140, 141, 146, 152, 154  
die politische Verfassung als gesell-  
schaftliche Wirklichkeit 35  
Diplomatik 102  
distribusi kekuasaan 82

## E

ein rechtsverfassung 35  
eksistensial pemerintah 34  
evolusi konseptual 50

## F

fundamental 5, 6, 9, 31, 41, 43, 45,  
60, 98, 120, 130, 159  
fungsi konstitusi 36, 39, 58

## G

General Will 127  
George W. Rainbolt 47, 202  
Georg Jellinek 54  
G. Sartori 40, 59

## H

hakikat fungsional konstitusi 3, 33  
hak veto 67, 102, 124, 125  
Hans Kelsen 15, 17, 90, 92, 147,  
159, 202  
Herman Heller 35

## I

Ideologi elit penguasa 39, 58, 82  
Inggris 1, 3, 19, 20, 33, 47, 65, 71,  
83, 84, 149, 186

intervensi negara 19

## **J**

James Bryce 40, 58, 203

J.E. Lane 40, 59

Jimly Asshiddiqie 3, 14, 15, 17, 18,  
25, 33, 46, 74, 75, 89, 90, 91,  
136, 138, 141, 142, 180, 181,  
185, 186, 187, 192, 194, 203

John Locke 47, 82, 83, 85

## **K**

K.C Wheare 5, 54, 60, 61

Kekuasaan Anggaran 105

Kekuasaan Dekrit 104

Kekuasaan presiden 102

Kekuasaan Veto 103

koalisi 10, 73, 102, 109, 111, 112,  
199

Komisi Negara viii, 14, 15, 16, 17,  
88, 89, 92, 94, 186, 187, 189,  
192, 193, 196, 197, 207

konstestasi pilpres 119

konstitusi v, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9,  
11, 13, 14, 17, 18, 20, 28, 31,  
32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39,  
40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 52,  
53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60,  
61, 62, 69, 77, 80, 81, 82, 86,  
94, 95, 96, 97, 101, 102, 103,  
104, 105, 106, 111, 114, 119,  
120, 128, 129, 130, 131, 134,  
135, 136, 137, 138, 139, 141,  
144, 147, 148, 149, 150, 151,  
154, 156, 157, 159, 160, 161,  
162, 163, 166, 173, 174, 175,  
176, 177, 178, 179, 180, 181,  
183, 184, 185, 190, 192, 194,  
195, 196, 199, 200, 208

Konstitusi Jerman 28

Konstitusi Madinah 2, 32

konstitusi modern 3, 32

Konstitusi tidak tertulis (konvensi)  
3, 33

korporasi transnasional 50

## **L**

Legislatif v, 84, 102, 183

legitimasi kekuasaan 4, 33, 34

lembaga eksekutif 9

lembaga legislatif 6, 9, 10, 93, 98,  
128, 129

lembaga negara v, 1, 2, 4, 10, 12,  
13, 14, 16, 17, 18, 20, 21,  
22, 23, 24, 25, 27, 28, 29,  
31, 39, 55, 61, 66, 78, 79,  
81, 87, 88, 89, 92, 93, 94,  
95, 106, 107, 116, 124, 128,  
130, 134, 138, 140, 141,  
146, 147, 148, 157, 163,  
164, 166, 167, 171, 176,  
179, 188, 193, 196, 200

lembaga yudikatif 9, 10, 151, 175

## **M**

Mahkamah Agung; 21

Makhrus iv

M. Fajrul Falaakh 36

Miriam Budiardjo 68, 72, 102,  
127, 205

Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibra-  
him 63, 65, 79

monarkhi konstitusional 47

monarki absolut 47

## **N**

nachwachersstaat 18

negara hukum 37, 38, 45, 50, 80,  
86, 145, 149, 150, 151, 159,  
172, 180

nilai-nilai internalisasi 35

## **P**

partai politik 5, 10, 54, 61, 68, 73,  
74, 101, 106, 108, 109, 111,  
112, 113, 115, 116, 118,  
119, 146, 151, 153, 163,

164, 165, 166, 167, 189, 196  
pejabat publik 16, 92  
pembagian kekuasaan 11, 23, 31,  
46, 66, 82, 83, 85, 86, 88,  
122, 129, 161, 162, 176  
pemerintahan negara 3, 6, 33, 40,  
58, 80, 98, 124  
personifikasi negara 4, 33, 34  
Philipus M. Hadjon 28  
politik kehidupan masyarakat 35  
Presiden dan Wakil Presiden 21,  
114, 115, 117, 118, 139  
prosedur parlementer 54

## R

rasionalisasi birokrasi 192  
ratifikasi negara bagian 54  
Rechtverfassung 35  
reformasi 7, 14, 17, 89, 93, 99, 100,  
119, 136, 138, 152, 187, 190  
Retno Saraswati 108, 205  
revolusi industri 5, 54, 60  
right to organize state powers (con-  
stituent power) 41, 59

## S

sentralisasi eksekutif 5, 54, 60  
sistem ketatanegaraan Indonesia 60,  
127, 134, 141, 175, 184  
sistem pemerintahan campuran 64  
sistem pemerintahan parlementer  
64, 67, 71, 73, 74, 110  
sistem presidensial v, 8, 9, 10, 37,  
61, 62, 66, 75, 79, 81, 96, 97,  
101, 102, 107, 108, 110, 112,  
199  
Sri Soemantri 3, 25, 33, 53, 56, 57,  
65, 67, 69, 73, 76, 78, 79, 80,  
81, 206  
supremasi konstitusi 38, 159, 160,  
161

## T

teori trias politica 65, 70, 161  
the death of bureaucracy 19  
Thomas Hobbes 47  
Thomas Paine 3, 33, 57  
Titon Slamet Kurnia 4, 34, 42  
tokoh nasional 119  
transitional justice 15, 17, 89, 91,  
92, 186, 187

## U

Urgensitas konstitusi 3, 57  
UUD NRI Tahun 1945 viii, 6, 7, 8,  
9, 10, 11, 12, 21, 25, 26, 27,  
31, 51, 52, 95, 103, 119, 120,  
122, 125, 131, 132, 170, 175,  
200

## V

Van Maarseven dan Van der Tang  
36, 58  
Volonte Generale 127

## W

William F. Fox 189, 195, 207

## Y

Yudikatif v, 84, 102, 183



# BIODATA PENULIS



## I. Keterangan Pribadi

1. N a m a : **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.**
2. Tempat/  
Tanggal Lahir : Sungguminasa, 18 April 1981
3. Pekerjaan : PNS Dosen Fak Hukum Unhas
4. N I P : 19810418 200212 1004
5. NIDN : 0018048101
6. NPWP : 48.808.977.2-801.000
7. Jabatan Akademik: Lektor Kepala
8. Pangkat : Pembina Tk. I / IV.b
9. Alamat Rumah : Kompleks Delta Mas 2  
Blok B No 1 Jalan Borong Raya  
Makassar
10. Telp./HP : 08152512581 / 085299786349

## **II. Data keluarga**

1. Nama Istri : Nila Martini, S.Pd
2. Nama Anak : Sophia Aluna Azzahrah,  
Sheva Ali Ahmad
3. Nama Ayah : Passe'reang Dg. Bantang
4. Nama Ibu : St. Harmi Dg. Caya
5. Nama Ayah Mertua : Rusli Dg. Tapala
6. Nama Ibu Mertua: Hj. Rosniah Dg. Mapaccing

## **III. Pendidikan dasar dan menengah**

- 1992 : Lulus SDN Karampuang, Kab. Gowa  
1995 : Lulus SMP Negeri 1 Limbung, Kab. Gowa  
1998 : Lulus SMUN 8 Makassar

## **IV. Pendidikan Tinggi**

- 2002 : Lulus Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Hukum di Makassar  
2008 : Lulus Magister Hukum (MH) pada Program Pasca Sarjana Unhas Prog Studi Ilmu Hukum  
2013 : Lulus Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Pada Program Pasca Sarjana Fak. Hukum Unhas

## **V. Riwayat Pekerjaan**

- 2002 : CPNS Dosen Fakultas Hukum Unhas  
2003 - Sekarang : PNS Dosen Fakultas Hukum Unhas  
2013 - 2017 : Dosen Fak. Agama Islam Unismuh Makassar

- 2014 - 2016 : Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Kampus Sulsel.
- 2017 : Dosen Fakultas Pendidikan Univ Islam Makassar
- 2014 : Pengajar pada Pusdiklat Kemendagri Reg. Sulawesi
- 2014 - Sekarang : Tenaga Ahli DPRD Prov. Sulsel  
Tenaga Ahli Gubernur Sulsel Bid. Pemberdayaan Pemuda Dispora Sulsel  
Tenaga Ahli Pemda Kab. Gowa  
Tenaga Ahli Pemkot Pare-Pare.  
Tenaga Ahli Gubernur Bid. Perundang2ngan Satpol PP  
Tenaga Ahli Dinas Kehutanan Prov. Sulsel  
Tenaga Ahli Badan Pendapatan Daerah Prov. Sulsel  
Konsultan Hukum R.S. Dadi Pemprov Sulsel  
Konsultan Hukum Sekrt KORPRI Sulsel

## **VI. Mata Kuliah yang diampu;**

1. Pengantar Ilmu Hukum
2. Hukum Tata Negara
3. Hukum Pemerintahan daerah
4. Perancangan Perundang-undangan
5. Hukum Acara PTUN
6. Hukum Perburuhan
7. Hukum Kelembagaan Negara

8. Ilmu Negara
9. Hukum Pemilu
10. Politik Hukum
11. Hukum Keuangan Negara dan Daerah
12. Sosiologi Hukum
13. Hukum Pelayanan Publik
14. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi
15. Hukum Konstitusi
16. Hukum Lingkungan

## **VII. Riwayat Jabatan**

1. Staf Khusus Pembantu Dekan III Fak. Hukum Unhas;
2. Pengelola Jurnal Ilmiah Hukum Amannagappa Fakultas Hukum Unhas;
3. Koordinator Tim Kerja Perekaman Kasus Korupsi Kerjasama KPK dengan Unhas;
4. Pembantu Pengelola bidang kemahasiswaan Program Non Reguler S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas;
5. Sekretaris Pusat Studi dan Bantuan Hukum/Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Unhas;
6. Tim Penasihat Hukum Rektor UNHAS.
7. Tim Penasihat Hukum Mendiknas. R.I
8. Direktur Pusat Kajian Anti Korupsi (Pankas) Fak.Hukum UNHAS
9. Peneliti pada Pusat Kajian Kejaksaan UNHAS.
10. Sekretaris Departemen Hukum Acara Fak.Hukum Unhas
11. Kepala Pusat Konsultasi dan Bantuan Hukum UNHAS

(LBH UNHAS)

12. Anggota SENAT AKADEMIK UNHAS
13. Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan Fak.Hukum UNHAS

### **VIII. Organisasi**

1. Wakil Ketua bidang Kaderisasi Badan Perwakilan Mahasiswa (BPM) Fak.Hukum Unhas;
2. Wakil Ketua Dewan Racana Pramuka Unhas;
3. Ketua Umum Hasanuddin Law Study Center (HLSC);
4. Dewan Pendiri Garda TIPIKOR Fak.Hukum Unhas;
5. Wakil Ketua HMI Komisariat Fak.Hukum Unhas;
6. Wakil Ketua Hipma Gowa Komisariat Unhas;
7. Ketua Dewan Pramuka Saka Bahari Lantamal-IV Sulsel;
8. Sekretaris Dewan Kerja Daerah Sulsel Kwartir Daerah Gerakan Pramuka Sulsel;
9. Anggota Badan Hukum & HAM Kosgoro Sulsel;
10. Anggota Badan Pekerja Center for Empowering Legislative Drafting Studies (CELDIS);
11. Anggota Badan Pekerja Pusat Studi Hukum dan Otonomi Daerah Fak.Hukum Unhas;
12. Anggota badan Pekerja Pusat Studi Peradilan Fak.Hukum Unhas;
13. Koord Kecamatan Pemantau Pemilu UNFREL;
14. Koord Kabupaten Data Entry Pemilu pada KPU Sulsel;
15. Sekretaris Jenderal Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Makassar (MAPPI);

16. Anggota, Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Indonesia;
17. Anggota, Asosiasi Pengajar Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara Indonesia;
18. Anggota Badan Pekerja Centre for Empowering Legislative Drafting Studies (CELDIS)
19. Anggota Badan Pekerja Pusat Studi Hukum dan Otonomi Daerah Fak. Hukum Unhas;
20. Anggota Badan Pekerja Pusat Studi Peradilan Fak. Hukum Unhas;
21. Anggota Tim Percepatan Pengembangan Koperasi Pemprov Sulsel
22. Badan Pekerja LBH KORPRI Pemprov Sulsel;
23. Ketua Umum DPD Keluarga Besar Pemuda Justitia Prov. Sulsel.,
24. Wakil Ketua Bid. Hukum, HAM dan Lingkungan KNPI Sul-Sel;
25. Ketua Majelis Pemuda Indonesia KNPI Sulsel
26. Pengurus HKTI Sul-Sel;
27. Director Makassar Law Institut.
28. Andalan Nasional / Pengurus Kwartir Nasional Gerakan Pramuka.
29. Wakil Sekjen DPP KNPI

## **IX. Diklat/Pelatihan/Workshop**

1. Diklat Prajabatan Tahun 2003;
2. Diklat PEKERTI Unhas Tahun 2003;
3. Diklat Perancangan Perda kerjasama Pemkab Sidrap Tahun

- 2003;
4. Diklat Perancangan Perda, CELD Unhas Tahun 2003;
  5. Pelatihan Hukum Kepailitan, Fak. Hukjum Unhas - PSHK - AusAID Tahun 2003;
  6. Kursus Mahir Dasar Pramuka 2004;
  7. Diklat AA Unhas Tahun 2004;
  8. Kursus Mahir Lanjutan Pramuka 2005
  9. Legal Drafter Training, CELD Unhas dan AusAID Tahun 2006;
  10. Pelatihan pelatih (TOT) Pembimbing Penalaran Mahasiswa, Unhas - Dikti Tahun 2007;
  11. TOT Basic Study Skills, Unhas Tahun 2008;
  12. Pelatihan Perekaman Audio dan Video Persidangan, KPK Tahun 2008;
  13. Workshop penguatan Pengelolaan Jurnal Berkala Ilmiah, Jurnal Amanna Gappa Fak. Hukum Unhas – DP2M Ditjen Dikti Tahun 2009;
  14. Diklat Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi yang dilaksanakan di Jakarta Oleh MK Tahun 2011;
  15. Workshop Penulisan Studi Kebijakan (Policy Paper). Pasca Unhas - Bakrie Foundation Tahun 2012.
  16. Workshop Penguatan Peran DPD-RI , DPD RI Jakarta 2013
  17. Diklat Auditor ISO Unhas, Makassar 2014
  18. Diklat Mediator Bersertifikat, Makassar 2015
  19. Workshop Penjaminan Mutu Fak.Hukum Unhas, Makassar 2015
  20. Workshop Penerbitan Jurnal Ilmiah Internasional,

Makassar 2015

21. Workshop Penulisan Jurnal Ilmiah Internasional, Makassar 2015
22. Workshop Anti Korupsi, UGM Yogyakarta, 2016
23. Workshop PTN-BH, ITB Bandung 2016
24. Workshop Peran dan Fungsi DPD.RI UNHAS-MPR/DPD.RI 2017
25. Workshop Nilai-nilai Pancasila, MPR.RI-UNHAS 2017
26. Workshop Pengendalian Konflik Kepentingan . TII – Univ Andalas Padang 2017
27. Workshop Pengendalian Konflik Kepentingan, TII – UNAIR Surabaya 2017
28. Workshop Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, UII Jogja – MKRI 2018
29. Workshop Pelaksanaan Kuliah Kerja Nyata UNHAS 2018
30. Workshop Penyusunan Prolegnas, BPHN.RI 2018

## **X. Penelitian**

1. Tim Peneliti, Hak Kepemilikan (Sudi Hak Kepemilikan Tanah) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2007;
2. Peneliti Utama, Efektivitas Pengawasan DPRD Propinsi di Era Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2008;
3. Tim Peneliti, Inventarisasi Peraturan Daerah Bermasalah dalam lingkup Kabupaten/Kota se Sulawesi Selatan Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Prov. Sul-Sel Tahun 2009;
4. Tim Peneliti, Study Implikasi Hukum Pengaturan dan

- Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Kabupaten/Kota melalui Instrumen Peraturan Daerah, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2009;
5. Tim Peneliti, Penegakan Hukum Hak Cipta Program Komputer (Software) dalam perspektif budaya hukum, UNHAS Tahun 2009
  6. Peneliti Utama, Narkoba dan pengaruhnya terhadap Kriminalitas di kalangan Remaja, Fak. Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2010
  7. Peneliti Utama, Study Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Tahun 2012.
  8. Tim Peneliti, Tanggungjawab Pidana Pelaku Usaha dalam Pelanggaran Label Pangan, UNHAS Tahun 2013
  9. Penelitian Post Doctoral LPPM UNHAS-BOPTN 2014
  10. Tim Peneliti pada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). R.I 2014
  11. Tim Peneliti Mitra Dikti Kerjasama Univ Darussalam Ambon 2015
  12. Tim Peneliti; “Harmonisasi hukum Pengelolaan Sumber daya pesisir dan laut dan Implikasinya terhadap kesejahteraan nelayan “ LPPM UNHAS 2016
  13. Tim Peneliti Implementasi ratifikasi Konvensi Hak Anak dalam menangani anak-anak korban kekerasan dan eksploitasi di sulawesi selatan, LPPM UNHAS 2017
  14. Tim Peneliti; Proses dan faktor yang mempengaruhi Diskresi dan penyalahgunaan Wewenang. UNHAS – BPKP 2018
  15. Tim Peneliti; Pemenuhan Hak atas kesejahteraan terhadap

masyarakat pesisir di Sulawesi Selatan ditinjau dari Internasional Covenant on Economic, Social and cultural Right., LPPM UNHAS 2018

16. Tim Peneliti; Pengawasan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi. UNHAS – MK.RI 2018

## **XI. Publikasi**

1. Eksistensi Lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Demokratisasi Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32 Thn 2004. *Jurnal Ilmiah Amannagappa*, Tahun 2004;
2. Pengawasan DPRD di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmiah Amannagappa*, Tahun 2008;
3. Implementation of The Control Function of The Local House of Representative Province in Era Of Local Autonomy, *Jurnal Of Civilization Malaysia*, Tahun 2009;
4. Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, *Jurnal Humanis*, Universitas Negeri Makassar, Tahun 2012;
5. The Responsive Legislation: The Role Of Parliaments In The Establishment Of Local Regulations On Taxes And Fees That Are Responsive In Central Maluku Distric, *Journal Tadulako Law Review*, Tahun 2016
6. Eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Penegak Hukum Peraturan Daerah, *Jurnal Ilmiah Amannagappa*, Tahun 2017
7. Shaving a Healty Setting Concept for Public Terminal Based on Stakeholder Perceptions, *Internasional Journal Of Sciences Basic and Applied Research (IJSBAR)*, Tahun 2017

8. Institutional Relationship Between Provincial Governments With Distric/City Government in Indonesia, *Journal Of Law, Policy and Globalization*. Tahun 2017
9. The Effectiveness of North Toraja Regency Regulation Number 1 Year 2013 Concerning Building, *Journal Information and Knowledge Management*, 2018
10. Inconsistency of General Election System In Indonesia: Legal Arrangement, *Journal Of Law, Policy and Globalization*. Tahun 2018
11. Kedudukan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara, *Jurnal Yustika Univ Surabaya*. Tahun 2019

## **XII. Karya Ilmiah**

1. Tinjauan Yuridis UU No.22/1999 terhadap Pemberdayaan fungsi DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah di Kab. Gowa, Tahun 2002 (Skripsi);
2. Anggota tim penulis, Buku “Hak Kepemilikan” Terbitan Komnas HAM R.I Tahun 2007;
3. Efektivitas pengawasan DPRD Propinsi di era Otonomi Daerah Tahun 2008 (Thesis);
4. Editor Buku, “Cara Praktis Pembuatan Perda” oleh Dr. Hamzah Halim dkk Tahun 2010.
5. Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, Tahun 2013 (Disertasi)
6. Tim Penyusun Buku; Tanggungjawab Pidana Pelaku Usaha dalam Pelanggaran Label Pangan , Unhas 2013.
7. Buku; Kekuasaan Gubernur di Daerah (Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah dalam

mewujudkan Pemerintahan yang Efektif), Rangkang Education, Yogyakarta 2013.

8. Buku; Urgensi Staf Ahli, Litera Jogjakarta 2017
9. Tim Penyusun Buku; Implementasi Ratifikasi Konvensi Hak Anak dalam Menangani Anak-anak Korban kekerasan dan Eksploitasi di Sulawesi Selatan, Pustaka Pena Press, Makassar 2018

### **XIII. Penghargaan**

1. Sertifikat Dosen Profesional DIKTI
2. Tokoh pemuda Sulsel 2017 dari Pemprov Sulsel
3. Lencana Panca Warsa I dari Kwartir Nasional Gerakan Pramuka
4. Lencana Panca Warsa II dari Kwartir Nasional Gerakan Pramuka
5. Satyalencana Karya Satya X Tahun dari Presiden R.I

**Fajlurrahman Jurdi** adalah tenaga pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis juga adalah Direktur Eksekutif Republik Institute; bekerja sebagai Tenaga Ahli DPR RI periode 2009-2014 dan periode 2014-2019, namun mengundurkan diri sejak Maret 2015; Sejak Januari 2016, beliau menjadi Tenaga Ahli di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.

Saat mahasiswa, beliau terlibat dalam berbagai aktivitas kampus, mulai dari gerakan jalanan hingga gerakan literasi. Produktif menulis sejak mahasiswa, penulis sering diundang untuk menjadi narasumber dalam forum-forum gerakan sosial dan gerakan dakwah kampus, menjadi pengisi di beberapa radio, menghidupkan forum-forum intelektual diberbagai kampus seperti sekolah-sekolah alternatif untuk pengembangan pemikiran. Sebagian kecil jabatan penulis di organisasi kemahasiswaan adalah sebagai Wakil Ketua Majelis Tinggi Mahasiswa Fakultas Hukum Unhas (2004-2005); Ketua Badan Kehormatan Mahasiswa (BKM) Fakultas Hukum Unhas (2006-2007); Ketua DPD IMM Sul-Sel (2008-2009); Ketua DPP IMM (2012-2014). Di lembaga kepenulisan, pernah menjadi pengurus Forum Lingkar Pena (FLP) Sulawesi Selatan masa-masa awal. Penulis juga sempat menjadi Wakil Ketua DPP KNPI saat organisasi ini mengalami dualisme. Penulis lebih suka “kesunyian”, sehingga saat ini, menjauh dari semua aktivitas keorganisasian.

Penulis telah merilis beberapa karya, di antara:

1. *Membalut Luka Demokrasi dan Islam* (Makassar: Indie, 2004);
2. *Aib Politik Muhammadiyah* (Yogyakarta: Juxtapose, 2007);
3. *Komisi Yudisial; Dari Delegitimasi Hingga Revitalisasi Moral Hakim* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2007);

4. *Predator-predator Pasca Orde Baru* (Makassar: PuKAP, 2008);
5. *Aib Politik Islam* (Yogyakarta: Antoniolyb, 2009);
6. *Gerakan Sosial Islam* (dkk., 2009);
7. *Relasi Kuasa, Ideologi dan Oligarki* (Yogyakarta: Rangkang, 2013);
8. *Melawan Kekuasaan* (Yogyakarta: Rangkang, 2015);
9. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Rangkang, 2015);
10. *Hukum Dibawah Tekanan Oligarki* (bersama Hamzah Halim). (Yogyakarta: Rangkang, 2016);
11. *Korupsi Kekuasaan: Dilema Penegakkan Hukum di Atas Hegemoni Oligarki* (bersama Farida Patittingi) (Jakarta: Rajawali Pers, 2016);
12. *Teori Negara Hukum* (Malang: Intrans Publishing, 2016);
13. *Menteri Negara dalam Sistem Presidensial: Koalisi dalam sistem Multipartai dan Terkoyaknya Presidensialisme* (Bersama Wiwin Suwandi). (Yogyakarta: Litera, 2017).
14. *Logika Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2017)
15. *Pengantar Hukum Pemilu* (Jakarta: Prenada Media, 2018).
16. *Grasi Sebagai Beschiking* (2019).
17. *Hukum Tata Negara Indonesia* (Prenada Group, 2019)
18. *Pengantar Partai Politik* (akan segera diterbitkan)

Sedangkan berikut adalah artikel ilmiah karya penulis yang dimuat dalam jurnal dan diikuti dalam *call for Paper*, yaitu:

1. *Sistem Presidensial dan Masa Depan Demokrasi Politik*, Jurnal Konstitusi Pusat Kajian Konstitusi Unhas, 2009.
2. *Konstitusi Pasca Kolonial*, Jurnal Konstitusi Pusat Kajian

KonstitusiUnhas, 2010.

3. *Eksistensi Parlemen Indonesia Pasca Reformasi* yang diikutkan dalam Seminar Nasional dan *Call For Paper* pada 25-26 Februari 2016 di Universitas 17 Agustus 2016. Artikel tersebut dimuat dalam *JurnalStaatrechts*.
4. *Hegemoni Aliansi Oligarki dalam Pemilihan Ketua Umum Partai Politik* yang diikutkan dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas, di Bukittinggi pada 5-8 September 2016.
5. *Transendensi Hukum: Keterlibatan Tuhan dalam Putusan Hakim* yang ditulis berdua dengan Amaliyah, diterima dalam Seminar Nasional dan *Call for Paper* yang diselenggarakan oleh Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS), Maret 2017.
6. *Progressivity of Legal Protection in Realizing Social Justice for Domestic Workers*, (bersama Nurul Mitmainnah, Rezky Amalia Syafin) dimuat dalam *Jurnal Khairun Law Review Volume 1 Issue 1*, September 2017.
7. Format Kekuasaan Presiden dalam UUD NRI 1945 (Relasi Horizontal dan Vertikal kekuasaan Presiden dalam Sistem presidensial), *Jurnal Amanna Gappa*, Volume 25 Nomor 2, September 2017.

Penulis juga merupakan penulis tetap setiap pekan di media online [www.matakita.co](http://www.matakita.co), dan kontributor di [www.khittah.co](http://www.khittah.co). Selain itu menjadi penulis di berbagai media cetak. Aktivitas sehari-hari penulis adalah mengajar, membaca, menulis, dan mengisi dialog, seminar, serta diskusi-diskusi dari tingkat pelataran hingga skala nasional.

**Ahmad Yani**, adalah anak seorang petani dari pasangan Mide dan Sakina, lahir di Waji 15 Mei 1996. Menamatkan Pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan konsentrasi Hukum Administrasi Negara pada tahun 2018.

Pernah terlibat dalam riset *Indeks Kebebasan Pers Provinsi Sulawesi Selatan* kerjasama Dewan Pers Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum UNHAS (2017). Riset *Proses dan Faktor-Faktor yang Memengaruhi Diskresi dan Penyalahgunaan Wewenang di Pemerintahan dan Korporasi Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Maluku dan Provinsi Papua* kerjasama BPKP RI dengan Fakultas Hukum UNHAS (2017-2018). Dan riset *Pengawasan terhadap Integritas Hakim Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia* kerjasama MK RI dengan Fakultas Hukum UNHAS (2018).

Aktif menulis di berbagai media *online* seperti [www.matakita.com](http://www.matakita.com), [www.bonepos.com](http://www.bonepos.com), dan media cetak (koran) daerah di [tribun bone](http://tribun.bone). Menulis *Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Desa Bontokanang Melalui Penguatan Nilai-Nilai Kearifan Lokal*, pada Jurnal Gratia (Jurnal Pengembangan Ilmu Hukum) tahun 2017. Menulis *Grasi sebagai Beschikking* (Setara Press 2019).