



Buku ini merupakan kumpulan karya ilmiah dari penulis baik yang pernah diterbitkan oleh Jurnal Nasional atau Jurnal Internasional maupun yang belum. Buku ini terdiri dari 20 tulisan antara lain berjudul Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36 /PUU-XV / 2017 Terhadap Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kedudukan dan Proses Penetapan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 Serta Implementasinya di Provinsi Riau, Eksistensi Mahkamah Partai Dalam Menyelesaikan Sengketa Internal Partai Politik Di Indonesia (Studi Kasus Partai Persatuan Pembangunan), Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018), Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang Undang No. 23 Tahun 2014 ; Pergeseran dari Legislatif ke Eksekutif Daerah, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 Terhadap Hubungan Kerjasama Indonesia dengan Negara ASEAN, Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Multi Partai Di Indonesia dan Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

ISBN : 978-623-92187-8-2



DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP., M.M., M.SI., M.H., C.L.A

DINAMIKA DAN PROBLEMATIKA HUKUM
Dari Hak Angket DPR Terhadap KPK Sampai Ke Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A



DINAMIKA & PROBLEMATIKA HUKUM

Dari Hak Angket DPR Terhadap KPK Sampai Ke Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A

DINAMIKA & PROBLEMATIKA HUKUM

*Dari Hak Angket DPR Terhadap KPK
Sampai Ke Penyelesaian Sengketa
Batas Wilayah Melalui Pengujian
Peraturan Perundang-Undangan*

DINAMIKA & PROBLEMATIKA HUKUM

Dari Hak Angket DPR Terhadap KPK Sampai Ke Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A

Hak Cipta © DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A, 2022

Sanksi Pidana Pasal 113 ayat (3)

UUHC No. 28 Tahun 2014:

Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Editor:

Dr. Admiral, S.H, M.H

Dr. Syafriadi, S.H, M.H

Layout & Cover:

SoeDESIGN13

Dicetak oleh:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta

ISBN : 978-623-92187-8-2

Penerbit:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta



*Buku ini khusus kupersembahkan untuk
Istriku Tercinta Nellyta (Bunda) dan
Anak-anakku Tersayang
Ivan (Abang), Dandy (Mas) dan Raisya (Adek)*



KATA SAMBUTAN

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Saya menyambut baik dan sangat menghargai atas diterbitkannya buku karya saudara Dr. Suparto yang berjudul **“Dinamika & Problematika Hukum ; Dari Hak Angket DPR Terhadap KPK Sampai Ke Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang Undangan”**.

Penerbitan buku ini semakin terasa penting karena masih minimnya minat dan semangat para intelektual dan cendekiawan negeri ini untuk menyebarluaskan pengetahuan, ide dan gagasan-gagasan khususnya terkait dengan dinamika dan persoalan persoalan hukum yang terjadi di Indonesia. Buku yang diterbitkan oleh saudara Dr. Suparto, merupakan kumpulan tulisan karya ilmiah dari penulis.

Kehadiran buku saudara Dr. Suparto, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau merupakan karya akademik yang perlu diberi apresiasi. Disatu pihak ia sebagai dosen yang memang mengajar dan menekuni bidang hukum tata negara, dan di pihak lain ia telah memiliki keberanian untuk menuangkan ide dan pemikirannya dalam bentuk buku. Saya berharap karya ilmiah berupa buku ini dapat menjadi motivasi bagi dosen-dosen yang lain dilingkup fakultas hukum pada khususnya dan Universitas Islam Riau pada umumnya untuk turut menghasilkan karya-karyanya.

Sekali lagi saya sebagai pimpinan universitas mengucapkan selamat dan akan segera lahir buku buku berikutnya pada waktu mendatang. Mudah-mudahan buku ini berguna dan bermanfaat. Amin.

Pekanbaru, November 2022

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Prof. DR. H. Syafrinaldi, S.H, M.C.L

Rektor Universitas Islam Riau

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan anugerah-Nya yang tiada terkira dengan memberikan jalan dan segala kemudahan bagi penulis, sehingga penyusunan dan pembuatan buku ini dapat diselesaikan.

Buku ini merupakan kumpulan karya ilmiah dari penulis baik yang pernah diterbitkan oleh Jurnal Nasional atau Jurnal Internasional maupun yang belum. Buku ini terdiri dari 19 tulisan antarlain berjudul Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36 / PUU-XV / 2017 Terhadap Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kedudukan dan Proses Penetapan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 Serta Implementasinya di Provinsi Riau, Eksistensi Mahkamah Partai Dalam Menyelesaikan Sengketa Internal Partai Politik Di Indonesia (Studi Kasus Partai Persatuan Pembangunan), Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018), Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang Undang No. 23 Tahun 2014 ; Pergeseran dari Legislatif ke Eksekutif Daerah, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 Terhadap Hubungan Kerjasama Indonesia dengan Negara ASEAN, Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Multi Partai Di Indonesia dan Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Rektor Universitas Islam Riau (UIR) Bapak Prof. Dr. H.

Syafrinaldi, S.H, M.C.L, Dekan Fakultas Hukum UIR Bapak Dr. Musa, S.H, M.H dan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum UIR Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H, M.Hum yang telah memberikan motivasi dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan dan menerbitkan buku ini.

Buku ini untuk yang kesekian kalinya saya persembahkan khusus buat Istriku tercinta Nellyta Hasrimar (**Bunda**) dan Anak-anakku tersayang Ivan Aryandi Widyanda (**Abang**), Dandy Bramantya Adinugraha (**Mas**) dan Raisya Aryandini Rachmadanti (**Adek**) yang selalu memberi dukungan dan menjadi penyemangat bagi penulis dalam menyelesaikan buku ini.

Sebagai penulis buku ini, saya berharap mudah-mudahan dengan segala kekurangan yang ada, buku ini tetap dapat memberikan manfaat bagi para pembaca yang budiman. Terima kasih.

Pekanbaru, November 2022

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

DR. Ir. H. Suparto, S.H, S.IP, M.M, M.Si, M.H, C.L.A

DAFTAR ISI

Kata Sambutan	v
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	ix
I. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36 / PUU-XV / 2017 Terhadap Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	1
II. Kedudukan dan Proses Penetapan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 Serta Implementasinya di Provinsi Riau	35
III. Perlunya Amandemen Terhadap Pasal 24 B Ayat (1) UUD 1945 Dalam Rangka Pengawasan Terhadap Hakim Konstitusi	59
IV. Perbandingan Pengaturan Tentang Hak Azasi Manusia (HAM) Dalam UUD 1945 Dan Konstitusi Madinah.	79
V. Eksistensi Mahkamah Partai Dalam Menyelesaikan Sengketa Internal Partai Politik Di Indonesia (Studi Kasus Partai Persatuan Pembangunan).....	105
VI. Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018).....	141
VII. Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 ; Pergeseran Dari Legislatif Ke Eksekutif Daerah	163
VIII. Karakter dan Disharmoni Peraturan Perundang- Undangan Di Bidang Minyak dan Gas Bumi (Migas) Dalam Perspektif Pasal 33 UUD 1945.....	197
IX. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Agama ; Kajian Terhadap Pembuatan Peraturan Daerah (Perda) Zakat di Provinsi Riau.....	217

X.	Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Pemilu Legislatif ; Dari Penegakan Hukum Progresif ke Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Berdemokrasi.....	239
XI.	Hubungan Agama Dan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	257
XII.	Kedudukan Hutan Adat Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012.....	271
XIII.	Perbandingan Komisi Yudisial Republik Indonesia Dan Komisi Yudisial Belanda	287
XIV.	Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004	313
XV.	Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam.....	341
XVI.	Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Progresif	359
XVII.	Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 Terhadap Hubungan Kerjasama Indonesia Dengan Negara ASEAN	377
XVIII.	Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Multi Partai Di Indonesia.....	389
XIX.	Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia	417
	BIODATA PENULIS.....	433

I. IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 36/PUU-XV/2017 TERHADAP INDEPENDENSI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK)

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pertimbangan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara No. 36/PUU-XV/2017 dan Implikasi dari putusan tersebut terhadap Independensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan cara studi kepustakaan, data yang digunakan adalah data sekunder dan analisis data dilakukan secara deskriptis analitis. Rumusan masalahnya adalah (1). Bagaimanakah pertimbangan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara No. 36/PUU-XV/2017 terhadap pengujian UU No. 17 Tahun 2017 Tentang MD3 dan (2). Bagaimanakah implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No.36/PUU-XV/2017 terhadap pengujian UU No. 17 Tahun 2017 Tentang MD3 terhadap independensi KPK. Berdasarkan penelitian diperoleh hasil (1) MK dalam putusan No. 36/PUU-XV/2017 menyatakan bahwa kewenangan hak angket yang dilakukan DPR terhadap KPK adalah konstitusional sepanjang tidak menyangkut kewenangan penyidikan, penyelidikan, dan penuntutan yang dimiliki oleh KPK, dengan pertimbangan KPK adalah lembaga negara yang termasuk ranah eksekutif. (2). Pengaruh tekanan yang diberikan DPR kepada KPK akan amat kuat walaupun hak angket tersebut tidak dapat menyentuh kewenangan KPK dalam melakukan penyidikan, penyelidikan, dan penuntutan. Namun ada indikasi bahwa upaya angket pada dasarnya bukanlah upaya hukum melainkan upaya yang bersifat politis yang banyak dipraktikkan dalam negara penganut sistem parlementer yang cenderung dominan parlemen dibanding pihak eksekutif. Kesimpulan dari penelitian ini adalah (1). Dalam putusan ini Hakim Konstitusi tidak menggunakan penafsiran gramatikal dan sistematis yang lebih kuat dengan berlandaskan pada

original intens. Selain itu Putusan MK ini adalah ambigu dan berpotensi bertentangan dengan putusan sebelumnya yaitu putusan MK No.012-016-019/PUU-IV/2006. (2) Adanya konsekuensi bagi KPK dimasa mendatang khususnya dalam hal independensi akibat dari dapat dijadikannya objek hak angket oleh DPR.

A. PENDAHULUAN

Sebuah aspek penting dalam proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan UUD 1945 bertujuan untuk mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis.¹ Semangat perubahan konstitusi yang muncul berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan, dan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *check and balances* antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia serta penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis.²

Dalam kepustakaan ilmu hukum dan politik di Indonesia istilah negara hukum dipadankan dengan istilah *rechtstaat* (bahasa belanda) dan istilah *the rule of law* (bahasa inggris). Di negara-negara *civil law*, teori dan implementasi negara hukum muncul dengan konsepsi *rechtstaat*. Akan tetapi, jauh sebelumnya ide negara hukum dan kedaulatan hukum sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno. Plato memperkenalkan ide negara hukum dengan istilah *nomokrasi*.³

¹ Yusri Munaf, 2014, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publishing, p. 57.

² *Ibid.*,

³ Imam Subechi, *Jurnal Hukum dan Peradilan volume 3*, Sekretariat Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2013, p. 340.

Seiring dengan berjalannya waktu maka kekuatan negara yang besar tersebut melahirkan konsep negara *rechstaat* yang merupakan konsep negara yang dianggap ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda dalam sistem negara modern yang dijalankan dengan pada prinsipnya menerapkan ajaran-ajaran dari Jhon Locke, Thomas Hobbes, JJ Rosseau maupun Montesqieu, negara bersangkutan sudah mulai menerapkan dan mengembangkan sistem negara demokrasi dengan pembatasan terhadap kekuasaan negara melalui sitem distribusi kekuasaan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak rakyat.⁴

Pada dasarnya hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, karena pada saat kelahirannya manusia bergaul hingga sampai pada tahap masyarakat sehingga Cicero mengatakan *ibi societas ibi ius* yang memerlukan perlindungan hukum demi menghindari pertentangan. Perlindungan yang diberikan oleh hukum tersebut merupakan salah satu tujuan yang terdapat dalam negara hukum. Cara terbaik agar suatu tujuan negara dapat tercapai adalah dengan mendistribusikan kekuasaan pada organ-organ pemerintahan.⁵ Dengan adanya distribusi kekuasaan, melahirkan berbagai organ negara yang menghubungkan secara garis besar pemikiran klasik hukum tata negara yang membagi struktur kekuasaan negara dalam tiga cabang yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tiga cabang kekuasaan itulah yang selanjutnya menjadi batasan ruang bagi pembentukan beragam lembaga negara. Secara sederhananya semua lembaga negara yang secara resmi didirikan untuk menjalankan fungsi negara adalah bagian integral dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif yang termuat dalam UUD 1945.⁶

⁴ Munir Fuadi, 2010, *Teori Negara Hukum Modern (rechstaat)*, Bandung : Refika Aditama, p. 31.

⁵ Teguh Prasetyo, "Membangun Hukum Nasional Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, Volume 03 No. 3, 2014, p.213.

⁶ Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen : Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, p. 1.

Selain lembaga-lembaga negara seperti yang telah disebutkan oleh UUD 1945, bentuk dari lembaga negara saat ini banyak mengalami perkembangan yang sangat pesat. Perkembangan-perkembangan baru itu juga terjadi di Indonesia di tengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi. Pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti Organisasi Tentara, Kepolisian, Kejaksaan Agung dan Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi ini dibutuhkan untuk kepentingan menjamin pembagian dan pembatasan kekuasaan serta demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya yang telah menikmati kedudukan yang independen adalah Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian, dan Bank Indonesia.⁷

Pada tingkat kedua juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi OMBUDSMAN, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan sebagainya. Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini diidealkan bersifat independen atau seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran yaitu semi legislatif, semi eksekutif, semi administratif, hingga semi yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah "*independent and self regulatory bodies*" yang juga berkembang di banyak negara.⁸

KPK sebagai salah satu lembaga yang lahir dari reformasi ketatanegaraan dibentuk melalui Undang-Undang. Komisi pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi, Pasal 1 dalam Undang-Undang ini menentukan bahwa: "*pemberantasan korupsi merupakan serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervice, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masya-*

⁷ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, p. 218.

⁸ *Ibid*,

rakat berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku".⁹

Dibentuknya KPK dan komisi lain salah satunya disebabkan berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat terjadinya perubahan sosial dan ekonomi sehingga negara melakukan eskperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai efektif dan efisien, baik ditingkat nasional atau pusat maupun ditingkat daerah atau lokal. Di negara-negara yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke 20 juga banyak muncul lembaga negara baru yang biasa disebut sebagai *state auxiliary institutions* sebagai lembaga yang bersifat menunjang. Diantara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agency, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.¹⁰

KPK dibentuk dengan tujuan untuk menekan tingkat korupsi yang selama ini tidak mampu di kendalikan oleh pihak Kepolisian dan Kejaksaan, bahkan KPK memiliki kewenangan untuk melakukan penyadapan hingga menetapkan seseorang yang diduga melakukan korupsi yang dalam penjelasan umum Undang-Undang No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat.¹¹

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya KPK mengalami gesekan dengan DPR, hal ini antaralain disebabkan banyak

⁹ Indonesia, Undang-Undang No.30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, **Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2002 Nomor 137 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4250**

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sinar Grafika, p. 7.

¹¹ Kristian & Yopi Gunawan, 2013, *Sekelumit Tentang Penyadapan Dalam Hukum Positif di Indonesia*, Bandung : Nuansa Aulia, p. 69.

anggota DPR yang diperiksa dan ditangkap oleh KPK. Perseteruan antara DPR dan KPK memuncak ketika DPR meminta rekaman percakapan dalam proses penyidikan anggota DPR Miryam S. Haryani oleh KPK. Akan tetapi permintaan tersebut ditolak oleh KPK karena hal ini dianggap mencampuri proses penegakan hukum yang sedang dijalankan¹². Hal ini seakan direspon oleh DPR sebagai lembaga legislatif dengan asumsi bahwa KPK sudah terlalu kuat kewenangannya dan sudah seharusnya ada lembaga yang dapat mengawasi kebijakan yang dikeluarkan KPK salah satunya dengan menggunakan hak angket. Hal demikianlah yang mengilhami Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) untuk mengajukan uji materil ke Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dan melalui putusan No. 36/PUU-XV/2017, MK menolak permohonan tersebut dan menafsirkan bahwa KPK adalah masuk keranah eksekutif sehingga dengan demikian dapat dijadikan obyek hak angket oleh DPR.

Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 mengenai uji konstitusionalitas hak angket Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi, telah menggugurkan pendapat beberapa pihak yang ada selama ini bahwa KPK adalah lembaga negara Independen bukan lembaga negara eksekutif, sehingga bukan merupakan obyek hak angket DPR.

Putusan tersebut oleh beberapa pihak dianggap kontroversial karena telah menjadikan KPK sebagai bagian dari organ eksekutif.¹³ Dijadikannya KPK sebagai obyek hak angket oleh DPR akan mempengaruhi kinerja dan independensinya dalam proses penegakan hukum dimasa mendatang dan akan melahirkan instrumen tirani baru bagi DPR¹⁴. Tetapi tidak sedikit juga

¹² May L. Charity, "Implikasi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Legislati Indonesia*, Vol. 14, No. 3, September 2017, p.76

¹³ Mei Susanto, "Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Yudisial*, Vol 11, No. 3 Desember 2018, p. 387.

¹⁴ Idul Rishan, "Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen", *Jurnal Dialogia Iuridica*, Vol. 10, No.1, November 2018, p.18

masyarakat yang setuju terhadap putusan MK ini. Dijadikannya KPK sebagai obyek hak angket oleh DPR tidak serta merta akan melemahkan KPK, tetapi dapat terjadi sebaliknya. Selain itu juga dapat dimaknai sebagai kontrol wakil rakyat terhadap KPK agar dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan hukum yang ada¹⁵. Putusan MK ini menimbulkan sikap pro dan kontra dalam masyarakat.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara No. 36/PUU-XV/2017 Terhadap Pengujian UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3

Pertimbangan hakim merupakan pemikiran atau pendapat hakim dalam berpendapat setelah pemeriksaan persidangan selesai, Hakim Mahkamah Konstitusi akan melakukan musyawarah untuk mengambil sikap apakah akan mengabulkan permohonan, menolak atau menyatakan tidak dapat diterima sebuah permohonan yang diajukan untuk menguji konstitusionalitas sebuah Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁶

Dapat dimaknai pertimbangan hukum merupakan intisari dari suatu putusan. Pertimbangan hukum hakim merupakan analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari hakim yang memeriksa perkara. Dalam pertimbangan dikemukakan analisis yang jelas berdasarkan undang-undang, pembuktian dari hasil argumentasi itulah hakim menjelaskan pendapatnya apa saja yang terbukti dan yang tidak yang dirumuskan menjadi kesimpulan hukum sebagai dasar landasan perkara yang akan dituangkan dalam diktum putusan.¹⁷

¹⁵ Dasep M. Firdaus, "Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)", *Jurnal Asy Syariah*, Vol.20, No.2, Desember 2018, p. 56

¹⁶ Maruarar Siahaan, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, p. 211.

¹⁷ M. Yahya Harahap, 2015, *Hukum Acara Perdata*, Jakarta : Sinar Grafika, p. 809.

Berdasarkan putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, pemohon memang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan perkara. Namun setelah MK memeriksa permohonan pemohon, dan telah meminta keterangan dari para pihak terkait, seperti keterangan Presiden, keterangan DPR, dan keterangan ahli, maka Hakim MK menolak permohonan *judicial review* Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 yang diajukan oleh pemohon.

Permohonan diajukan oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi yang diwakili oleh Achmad Saifudin Firdaus S.H., dan Bayu Segara S.H., selaku Ketua Umum dan Sekjen FKHK sebagai pemohon I, Yudistira Rifky Darmawan sebagai pemohon II, dan Tri Susilo sebagai pemohon III. Permohonan diajukan berawal dari status pemohon yang bergerak aktif dalam penelitian dan pengkajian Hukum dan Konstitusi merasa dirugikan oleh upaya pembentukan pansus angket DPR terhadap KPK sebagaimana hak tersebut termaktub dalam pasal 79 ayat (3) UU MD3.

Pemohon melihat apabila hak angket diberlakukan kepada KPK, maka upaya penyelidikan yang sifatnya memaksa kepada KPK untuk menyerahkan data-data apapun yang diminta oleh pansus angket tanpa ada batasan yang diatur, maka sifat independensi yang diberikan oleh undang-undang kepada KPK menjadi terganggu sehingga hal ini dipandang pemohon sebagai intervensi terhadap upaya pemberantasan korupsi yang selama ini diperjuangkan.

Secara garis besar pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi dalam memutus perkara No. 36/PUU-XV/2017, hakim berpandangan sebagai berikut:

Hak angket yang diberlakukan di Indonesia telah diterima sebagai istilah praktek ketatanegaraan sejak lama yaitu ketika diberlakukannya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer sebagai rujukan dalam menerapkan *check and balances*. Kemudian secara perspektif semantik dan historis mengakar pada saat parlemen Inggris pada tahun 1376 menjadi pelopor

utama yang menggunakan hak angket. Hak angket ini pada mulanya bertujuan untuk menyelidiki dan memberikan hukuman terhadap penyelewengan dalam administrasi pemerintahan yang disebut dengan *impeachment*.

Untuk mengetahui tujuan dari hak angket, maka pemahaman terhadap hak angket tidak dapat dilepaskan dari fungsi pengawasan DPR. Perspektif yang terdapat dalam Hukum Tata Negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang bertujuan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara sesuai dengan hukum yang berlaku. Dalam Pasal 70 ayat (3) UU 17 Tahun 2014 dinyatakan bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR yakni *pertama*, menyangkut bagaimana undang-undang dilaksanakan, dan *kedua*, mencakup bagaimana anggaran negara digunakan.

Dalam pandangan Mahkamah, tidak selalu hasil penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket harus berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Sehingga temuan-temuan hak angket tersebut dimaknai sebagai rekomendasi dan acuan yang bersifat mengikat bagi langkah-langkah evaluasi dan perbaikan dimasa mendatang atas "suatu hal" yang menjadi objek penyelidikan.

Lembaga negara yang dapat diangket dilihat dari segi fungsi, lembaga negara yang menurut Undang-Undang Dasar dibagi menjadi dua, yaitu (1) lembaga negara yang bersifat utama (*main state organ*); dan (2) lembaga negara yang bersifat penunjang (*auxilliary state organ*). Dalam kenyataannya, lembaga negara penunjang bukan hanya di tataran *constitutionally entrusted power*. Karena juga muncul juga *auxilliary state organ* yang kewenangannya berdasarkan perintah Undang-Undang atau peraturan yang lebih rendah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden.¹⁸

¹⁸ Jimly Ashiddiqie, 2012, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sinar Grafika, p. 216.

Sehingga secara umum Mahkamah berpandangan, lembaga-lembaga penunjang dihadirkan karena dorongan proses pencapaian tujuan-tujuan negara yang semakin kompleks. Dihadirkannya lembaga-lembaga negara penunjang dapat dikatakan sebagai konsekuensi logis pada sebuah negara modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan fungsi negara. Sehingga tujuan pembentukannya sangat jelas yakni dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggungjawab lembaga-lembaga utama.

Dalam pandangan Majelis Hakim, KPK sebenarnya merupakan lembaga diranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan diranah yudikatif karena bukan badan peradilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif karena bukan organ pembentuk undang-undang. Posisinya yang berada dalam ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK independen dan terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Berdasarkan ruang lingkup tugasnya, Mahkamah memandang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memiliki ruang lingkup tugas (a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c) melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi ; dan (e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan demikian dalam rangka penegakan hukum, Kepolisian, Kejaksaan dan KPK adalah lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan melaksanakan undang-undang yang salah satunya adalah pemberantasan tindak pidana korupsi. Meskipun KPK merupakan komisi yang bersifat independen sebagaimana diatur dalam UU KPK, namun telah jelas bahwa dalam menjalankan tugas

dan kewenangan sebagaimana institusi Kepolisian dan Kejaksaan melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintah yang masuk dalam ranah eksekutif.

Terhadap frasa *“pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah”* pada norma yang di ujikan Mahkamah berpendapat tidak dapat dijadikan landasan untuk menyatakan Hak angket DPR tidak meliputi KPK sebagai lembaga independen, karena secara kontekstual jelas bahwa KPK adalah organ atau lembaga yang termasuk eksekutif dan pelaksana undang-undang dibidang penegakan hukum khususnya dalam norma yang dimohonkan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dimuat dalam memberikan putusan terhadap perkara No. 36/PUU-XV/2017 yang menolak permohonan pemohon dan membatasi hal yang dapat menjadi hak angket DPR terhadap KPK, penulis memandang ada beberapa variabel yang menjadikan putusan perkara tersebut memiliki alasan yang ambigu dan terdapat konklusi yang seakan dipaksakan untuk membenarkan upaya sebuah lembaga tinggi untuk memperluas kekuatan pengawasan yang melebihi kewajaran.

Penulis berpendapat bahwa kedudukan Konstitusi yang dibangun pada dewasa ini memiliki orientasi yang berbeda dibanding dengan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Hal ini disebabkan pada amandemen UUD 1945 yang dimulai pada tahun 1999 sampai 2001 sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial dengan artian menerapkan secara utuh nilai yang ada dalam sistem presidensial. Hal ini mengindikasikan bahwa ada penyimpangan yang terjadi dalam tubuh lembaga legislatif dalam konsep demokrasi saat ini.

Demokrasi telah dianggap sebagai sebuah instrumen penting dalam menjalankan sebuah konsepsi negara yang ideal untuk mengatasi masalah penegakan kekuasaan rakyat melalui pendewasaan konsep perpolitikan yang mencirikan mengamankan kekuasaan berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan

untuk rakyat yang diwakili oleh kesepakatan yang dicapai oleh lembaga legislatif sebagai unsur utama dari tiga cabang utama dalam negara demokrasi dewasa ini.¹⁹

Kesepakatan yang dicapai oleh elit legislatif sepatutnya melaksanakan konsep presidensial secara utuh tanpa menggunakan mekanisme yang dilakukan dalam konsep parlementer yang dianut pada era negara Republik Indonesia masih menggunakan sistem parlementer dalam penyelenggaraan negara. Sistem presidensial dimaknai sebagai konsep pemerintahan yang memberikan kekuasaan yang besar kepada seorang Presiden untuk menjalankan roda pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara.

Oleh sebab itu ruang pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif dengan menggunakan hak angket tidaklah lebih sebagai permainan politik dari para pemilik kursi parlemen yang berseberangan dengan program yang dijalankan oleh Presiden dan jajarannya. Hal ini senada dengan pendapat dari Mahfud MD yang mengatakan politik determinan dari hukum dalam artian karakter isi setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbang kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.²⁰

Terkait dengan penafsiran yang digunakan oleh Majelis Hakim, pada umumnya ada beberapa penafsiran (interpretasi) yang lazim digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut:

- a. Interpretasi gramatikal, yang secara bahasa memberikan pendekatan penekanan pada pentingnya kedudukan bahasa dalam rangka memberikan makna terhadap sesuatu objek.
- b. Interpretasi teleologis atau sosiologis, yakni apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan kondisi dan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi ini undang-undang

¹⁹ Ellydar Chaidir & Suparto, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019", *UIR Law Review*, Volume 1, Nomor 1, 2017, p. 1.

²⁰ Moh Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers, p. 37.

yang masih berlaku tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan, dan kepentingan masa kini.

- c. Interpretasi sistematis atau logis, dimaknai bahwa suatu undang-undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain. Sehingga tidak berdiri sendiri.
- d. Interpretasi historis, yakni dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri. Dengan penafsiran menurut sejarah undang-undang hendak dicari maksud ketentuan undang-undang pada waktu pembentukannya.
- e. Interpretasi komparatif, sifat penafsiran model ini dilakukan dengan jalan memperbandingkan antara beberapa aturan hukum. Tujuan hakim memperbandingkan adalah dimaksudkan untuk mencari kejelasan mengenai makna dari suatu ketentuan undang-undang.
- f. Interpretasi Futuristik, penafsiran model ini menjelaskan ketentuan suatu undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.²¹

Melihat begitu banyaknya pilihan penafsiran yang dapat digunakan oleh majelis hakim, sangat disayangkan majelis hakim terlalu menekankan aspek historis penggunaan hak angket dalam konstitusi, asumsi yang digunakan oleh majelis terlalu kaku dengan menganggap angket adalah sebuah hal yang wajar dilakukan oleh DPR padahal bila memperhatikan kondisi berbangsa dan bernegara dewasa ini hak angket sudah tidak begitu diperlukan lagi di zaman saat seluruh mekanisme pengawasan sudah dapat di koordinir oleh lembaga lain termasuk peradilan dan lembaga audit yang jelas-jelas memiliki akibat hukum yang jelas.

Dari alasan yang dikemukakan oleh pemohon terkait sejarah penggunaan hak angket pada perubahan UUD 1945 merupakan ketidaklaziman jika digunakan oleh sistem presidensial. Sistem pemerintahan presidensial adalah suatu pemerintahan yang

²¹ Suparto, "Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak", *Jurnal Yudisial*, Vol. 10, No.1, April 2017, p. 6.

kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen. Karakteristik pemerintahan presidensial setidaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain:

1. Presiden adalah kepala pemerintahan yang memimpin kabinetnya dan semuanya diangkat olehnya serta bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif;
4. Sebagai imbangannya, Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.²²

Selain itu masih ada pertimbangan Hakim Konstitusi yang penulis anggap kurang tepat, ialah dalam salah satu pertimbangannya terkait frasa "*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*" pada norma yang di uji Mahkamah mempertimbangkan bahwa prinsip konstitusi dan sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar paradigma *check and balances* tidak boleh ada kekuasaan yang tidak tercakup dalam pengawasan.

Menurut penulis ada sebuah kekeliruan dalam memaknai sebuah mekanisme pengawasan terhadap setiap pemegang kekuasaan. Dalam mekanisme pengawasan yang dilakukan dalam roda penyelenggaraan negara, pengawasan yang bersifat politis seperti yang dilakukan oleh lembaga legislatif memiliki variabel yang sulit untuk di telaah. Berbeda jika dibandingkan dengan mekanisme pengawasan yang bersifat teknis.

²² Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana, p. 151.

Jika berbicara siapa yang lebih dapat merasakan kerugian konstitusional akan hadirnya KPK yang tidak efektif dan cenderung merugikan maka warga negara adalah pihak yang berhak untuk menilai hal tersebut dan dapat mengajukan pembatasan kewenangan KPK melalui *judicial review* jika dianggap KPK tidak lagi relevan dengan kepentingan warga negara agar keuangan negara tidak di korupsi pejabat negara. Dengan kata lain undang-undang yang dibentuk oleh pemegang kekuasaan legislatif tidak boleh bertentangan dengan atau melanggar hak-hak konstitusional.²³

Menurut penulis KPK dibentuk dengan tujuan melaksanakan tugas yang tidak lagi dianggap mampu dilakukan oleh aparat penegak hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi. Dengan demikian KPK mempunyai kewenangan dalam melakukan upaya yang bersifat yustisi seperti penyidikan, penyelidikan, dan penuntutan. Agar upaya yang dilakukan tidak melanggar prosedur yang berlaku serta yang termuat dalam undang-undang. Maka pengawasan yang diberlakukan terhadap KPK dapat ditempuh dalam upaya hukum bagi para pihak yang merasa di rugikan akibat penanganan perkara.

Upaya tersebut dapat dilakukan melalui proses peradilan baik di tingkat pertama di Pengadilan Negeri atau Tipikor kemudian banding sampai Kasasi sampai ke Peninjauan Kembali. Sehingga secara umum pengawasan yang diberlakukan terhadap KPK sudah lengkap dari beberapa unsur yang ada mulai dari penggunaan anggaran negara selama masa bakti hingga unsur kesalahan maupun penyimpangan yang terjadi selama proses penanganan perkara. Atau DPR melalui komisi yang ada dapat melaksanakannya melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan KPK.

Terkait dengan pansus KPK oleh DPR dengan memperluas sendiri makna penjelasan pasal yang di ujikan sudah sangat jelas berpotensi bertentangan dengan konsep negara hukum

²³ I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional*, Jakarta : Sinar Grafika, p. 137.

yang demokratis yang pada dasarnya memuat prinsip yang di kemukakan oleh J. B. J. M Ten Berg berupa asas legalitas yakni pembatasan kebebasan harus di tentukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum.²⁴

Dalam Pasal 79 ayat (3) UU No. 17 tahun 2014 yang berbunyi: *“hak angket sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”*.²⁵

Jika melihat aturan pada pasal tersebut kewenangan untuk melakukan angket hanya ditujukan kepada pelaksana suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang tidak sejalan dengan undang-undang. Padahal jika kembali melihat mekanisme yang telah ada, setiap kebijakan yang dilakukan oleh lembaga negara telah mendapat pengawasan yang memadai baik dari segi administrasi dan upaya hukum yang dapat ditempuh jika KPK melakukan penyalahgunaan kewenangan.

Variabel yang menurut penulis cukup menjadi tanda tanya adalah pertimbangan majelis yang menggolongkan angket terhadap KPK sebagai sebuah mekanisme untuk evaluasi yang bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan kekuasaan. Padahal jika menilik salah satu komisi independen di bidang peradilan seperti Komisi Yudisial yang dibentuk karena lemahnya peraturan yang dibentuk sehingga gagal dalam menciptakan sistem yang kondusif untuk menghasilkan lembaga negara yang independen, tidak memihak, bersih, kompeten, dan efektif.²⁶

²⁴ Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, p. 21.

²⁵ Indonesia, Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5568 Pasal 79 ayat (3)

²⁶ Suparto, “Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia Dan Perbandinganya Dengan Komisi Yudisial di Beberapa Negara Eropa”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47, No. 4, Maret 2016, p. 498.

Tujuan itulah yang seharusnya tetap dijaga pada KPK yang di harapkan mampu untuk tetap menjalankan tugasnya dengan tanpa pengawasan yang cenderung menjadikan KPK mengorbit secara langsung terhadap DPR dan akan menimbulkan asumsi bahwa penegakan hukum untuk memberantas korupsi sangat diwarnai politik hukum yang sangat kental untuk melindungi kepentingan pembentuk undang-undang. Asumsi ini akan menjadi sebuah sintesis dimasa mendatang saat keinginan untuk memperbaiki orientasi penegakan hukum yang lebih responsif menjadi kamufase pembuat undang-undang dalam mengalihkan ketidakpercayaan publik terhadap kinerja parlemen yang selalu diragukan akan akuntabilitasnya.

Mengatakan bahwa putusan hakim tidak adil adalah tidak tepat disebabkan sifat putusan MK yang final dan mengikat. Namun akan lebih tepat mengatakan bahwa putusan hakim tersebut tidak sesuai dengan rasa keadilan. Persoalan yang dihadapi adalah ketika rasa keadilan yang tercederai tak memiliki upaya hukum yang dapat dilakukan, meski sebuah putusan yang menyangkut konstitusionalitas Angket terhadap KPK telah memiliki kekuatan hukum tetap dan tidak dapat diajukan permohonan yang sama untuk norma yang sama bila pihak pemohon merasa tidak mendapat keadilan sebagaimana yang dapat dilakukan di pengadilan biasa.

Dalam konteks bahwa KPK menjalankan domain eksekutif, maka harus kembali ditelaah apa sesungguhnya hakikat dari pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Menurut Soimin dan Mashuriyanto, pembagian kekuasaan yang terkandung didalam UUD 1945 memungkinkan setiap lembaga tinggi negara dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dalam pelaksanaannya akan dapat saling berhubungan dan bekerja sama satu sama lain dengan tanpa saling mengintervensi.²⁷

Dari pemahaman tentang hakikat pembagian kekuasaan telah memberikan sudut pandang terhadap subjek dari *check*

²⁷ Soimin & Mashuriyanto, 2013, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, p. 51.

and balances. Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif melalui kewenangan yang di peroleh dalam konstitusi ditujukan untuk mengawasi sesama lembaga tinggi negara dan bukan merupakan upaya untuk menjadikan upaya pengawasan sebagai intervensi yang dipaksakan sebagai formalitas belaka. Hak angket yang telah beberapa kali dilakukan oleh DPR pun cenderung hanya formalitas belaka tanpa hasil yang jelas dalam mewujudkan mekanisme pengawasan yang efektif namun justru terlihat sangat kasuistik ketimbang mewujudkan orientasi yang lebih substantif.

Terhadap putusan Mahkamah ini, terdapat empat orang Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Hakim Konstitusi Saldi Isra yang memiliki pendapat berbeda sebagai berikut:

Kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar yang harus dimiliki parlemen. Apabila diletakkan dalam desain bernegara Indonesia yang diatur dalam UUD 1945, dengan posisi, dan relasi kedua cabang kekuasaan itu berdasarkan pasal 20 A ayat (2) UUD 1945, dalam menjalankan fungsi konstitusionalistasnya DPR mem-punyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sebagai hak yang melekat pada institusi legislatif, masing-masing hak tersebut memiliki latar belakang yang tidak sama.

Berdasarkan metode penafsiran historis dalam hal ini baik dalam sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial hak angket adalah perwujudan kewenangan pengawasan oleh legislatif terhadap eksekutif selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dapat dimaknai sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan).

3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan, dan sebagainya) memerintah.²⁸

Sistem manakah yang digunakan di Indonesia dapat terjawab pada keputusan yang diambil saat proses amandemen UUD 1945 dengan ketentuan salah satunya dengan mempertahankan sistem presidensial. Dalam Pasal 4 dan 17 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan dan dalam menjalankan kekuasaan pemerintah, Presiden dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-Menteri Negara. Menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ini berarti kedudukan dan jabatan menteri sangat tergantung kepada Presiden.²⁹

Berdasarkan metode penafsiran sistematis dengan melihat hubungan antara keseluruhan norma yang terdapat dalam Pasal 79 UU No. 17 Tahun 2014 tidak dapat ditafsirkan lain kecuali memang ditujukan pada eksekutif (pemerintah). Mengapa pemerintah, tentunya ketika memaknai negara sebagai instrumen paradoks di satu sisi negara menjadi alat untuk mensejahterakan rakyat. Namun disisi lain negara menjadi alat legitimasi kelas elit untuk melakukan penyimpangan dan meloloskan kepentingannya. Negara menjadi ruang lingkup perilaku korupsi, terlebih jika negara dipimpin oleh rezim yang otoriter dan lembaga kontrol tidak berfungsi.³⁰

Berdasarkan metode penafsiran otentik pada Pasal 79 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014 tersebut juga tidak mungkin untuk ditafsirkan meliputi hal-hal yang berada diluar ruang lingkup kekuasaan pemerintah (eksekutif). Pada penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014 dinyatakan "Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden,

²⁸ Dasril Rajab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, p. 64.

²⁹ *Ibid.*, p. 71.

³⁰ Mansyur Semma, 2008, *Negara dan Korupsi*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, p. 172.

Menteri Negara, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian". Sehingga dengan sendirinya telah ada pembatasan yang dilakukan oleh pembuat undang-undang terhadap ruang lingkup objek hak angket sehingga tidak mencakup diluar kekuasaan eksekutif.

Dari ketiga metode penasiran baik secara historis, sistematis, maupun otentik didapat sebuah kesimpulan yang berkesesuaian dengan aspek konstitusi sebagai kesatuan (*unity of the constitution*), aspek koherensi praktis (*practical coherence*), dan aspek keberlakuan yang tepat (*appropriate working of the constitution*). Konsep tersebut dapat dijabarkan dengan penjelasan:

Bahwa sebagai sebuah negara asas negara hukum sangat melekat dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Dengan mempedomani peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengandung arti bahwa negara termasuk didalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau harus bertanggung jawab.³¹

Hukum yang bertanggung jawab hendaklah tidak melepaskan diri dari ide keadilan. Menurut Hans Kelsen, membebaskan konsep hukum dari ide keadilan cukup sulit karena secara terus-menerus dicampur secara politis terkait dengan tendensi ideologis untuk membuat hukum terlihat sebagai keadilan. Sehingga yang dapat disimpulkan adalah bahwa tata aturan tersebut mengatur perilaku manusia yang berlaku bagi semua orang dan semua orang menemukan kegembiraan di dalamnya.³²

Kemudian secara praktis Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial walaupun dalam prakteknya tidak secara murni. Presiden adalah penanggung jawab utama pemerintahan (eksekutif) yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari. Apabila kita mencari acuan untuk menggambarkan

³¹ Inu Kencana Syafi'ie, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, p. 108

³² Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta : Konstitusi Pers, p. 253.

perkembangan hukum modern, maka kita tidak dapat berbuat lain kecuali merujuk kepada perkembangan masyarakat dan hukumnya yang terjadi di belahan dunia barat ini bukan dari masyarakat kita sendiri.³³

Terkait sistem pengawasan legislatif terhadap pemerintah, konstitusi telah mengatur konsep pengawasan untuk mengawal kekuasaan eksekutif yang dalam sistem presidensial pertanggung jawabannya berada di bawah Presiden. Konstitusi telah mengatur organ utama negara yang di dalamnya Presiden memegang mandat Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang dalam menjalankan pemerintahan. Bersamaan dengan kedudukan Presiden yang begitu kuat DPR hadir untuk memberikan *pressure* agar konsep *check and balances* dapat tercapai dengan penggunaan hak angket yang diberlakukan kepada eksekutif.

Hakim Konstitusi Maria Farida berpendapat pembentukan KPK adalah kelanjutan dari TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Kolusi dan Nepotisme. Jika melihat dalam konsiderans Menimbang huruf b menyatakan "*bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas korupsi.*"

Dari uraian tersebut menurut penulis kehadiran KPK sebagai lembaga yang di cita-citakan sebagai lembaga yang orientasinya berbeda dengan Kepolisian dan Kejaksaan sebagai salah satu kaki tangan seorang Presiden, tetapi jika melihat pendapat Satjipto Rahardjo, bahwa undang-undang memiliki dinamikanya sendiri yang tidak selalu dibayangkan dan diantisipasi pembuatnya sendiri ia menjadi seperti itu sejak "dilepaskan" ke masyarakat, yang bermain bukan lagi otoritas pembuat hukum, tetapi interaksi antara hukum dan kondisi nyata yang terjadi.³⁴

Pembentukan KPK yang kewenangannya berasal dari undang-undang tidak serta-merta menjadikannya sebagai mandataris

³³ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas, p. 13.

³⁴ *Ibid.*, p. 97.

DPR yang diberikan pengawasan ekstra ketat layaknya Presiden dan jajaran kementerian yang menjadi eksekutor utama dari pembentukan undang-undang. Jika menganalogikan setiap lembaga yang dibentuk oleh undang-undang adalah sebagai bagian dari ruang jangkauan hak angket, maka hal itu menjadi sebuah bom waktu yang akan memperkeruh keseimbangan poros kekuasaan.

Sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi yang mengikat seluruh pihak disebabkan peraturan yang di uji adalah Undang-Undang, maka secara tidak sadar Mahkamah memberikan dasar konstitusional tambahan kepada DPR untuk memanggil setiap lembaga yang tidak sesuai dengan orientasi politik yang diinginkan oleh DPR. Hal tersebut adalah suatu pengingkaran dari konsep yang dirancang oleh Parlemen pada saat amandemen UUD 1945 yang sepakat untuk melaksanakan sistem presidensill yang utuh dan menghindari mekanisme yang dianggap gagal di orde baru.

Pada akhirnya akan timbul inti dari mekanisme pengawasan *check and balances* yakni pengawasan seperti apakah yang sesuai untuk mengawasi lembaga negara bantu (*auxilliary organ*) yang sifat utamanya tidak secara langsung menjalankan fungsi utama poros kekuasaan seperti legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Alasan utama penggunaan hak angket pada dasarnya adalah upaya yang dilakukan untuk mengkoreksi kebijakan pemerintah dalam politik ketatanegaraan baik di bidang ekonomi, maupun kebijakan dalam dan luar negeri. Penggunaan hak angket terhadap lembaga yang bergerak dalam penegakan hukum adalah hal yang tidak urgen mengingat penegakan hukum yang diintervensi oleh kepentingan politik seringkali menyebabkan degradasi semangat pemberantasan korupsi yang selama ini di dengarkan.

Jika dikaitkan pengawasan yang dilakukan DPR melalui hak angket terhadap kasus konkret yang dikemukakan dalam permohonan yang diujikan, maka KPK termasuk dalam ranah kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang berdiri independen

yang dimaknai dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Walaupun KPK tidak bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksaan Keuangan, sehingga tidak seharusnya KPK menjadi objek dari hak angket DPR. Selain itu kalau ditelusuri dari putusan MK sebelumnya, putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 berpotensi bertentangan dengan putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian Undang-Undang No.30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi³⁵.

2. Implikasi Putusan MK No.36/PUU-XV/2017 Terhadap Pengujian UU No.17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Terkait Dengan Kedudukan KPK.

Kedudukan Lembaga Negara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Beragam pandangan telah mengemuka setelah Mahkamah Konstitusi menolak gugatan para pemohon dan memutuskan bahwa hak angket DPR terhadap KPK konstitusional sepanjang tidak menyangkut urusan penyidikan, penyelidikan dan penuntutan yang merupakan ruh utama KPK dalam menjalankan tugasnya sebagai komisi negara Republik Indonesia dalam mewujudkan cita-cita negara untuk memberantas korupsi yang telah mengakar di tubuh Republik Indonesia ini.

Menurut penulis setelah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No.36/PUU-XV/2017 maka konstitusionalitas hak angket sebagai hak untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah tidak perlu diragukan karena Mahkamah menyatakan hak angket konstitusional sepanjang tidak menyangkut tugas yudisial (penyidikan, penyelidikan dan penuntutan) Komisi Pemberantasan Korupsi.

³⁵ Muhammad A. Rahman, "Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Jurist Diction*, Vol. 1, No. 1, September 2018, p. 34

Namun demikian, Komisi Pemberantasan Korupsi yang merupakan lembaga *ad hoc* sejak awal pendiriannya memang harus memaksimalkan fungsi koordinasi dan supervisi terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Hal demikian sesuai dengan fungsi *trigger mechanism* sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. KPK tidak akan menpoli penanganan kasus korupsi. Kehadiran KPK diharapkan dapat memacu dan meningkatkan kapasitas aparat penegak hukum lain untuk bersama-sama mencegah dan memberantas korupsi. Keberhasilan KPK juga diukur dari keberhasilannya sebagai lembaga yang memiliki fungsi *trigger mechanism*, bukan hanya dari *output* dari kuantitas jumlah perkara yang telah ditangani setiap tahun.³⁶

Berdasarkan Undang-undang No. 30 tahun 2002 dan merujuk pada Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, KPK mempunyai tugas:

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi, dan melakukan *monitoring* terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.³⁷

Sebagaimana yang telah diputuskan oleh MK mengenai kedudukan KPK ke dalam lingkup eksekutif. Hakim juga menilai DPR berhak meminta pertanggungjawaban KPK dari pelaksanaan

³⁶ Romli Atmasasmita, 2016, *Sisi Lain Akuntabilitas KPK dan Lembaga Pegiat Antikorupsi: Fakta dan Analisis*, Jakarta : Gramedia, p. 48.

³⁷ Indonesia, Undang Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415. *Jo* Indonesia, Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415.

tugas dan kewenangannya, meskipun KPK disebut sebagai lembaga negara independen. Hakim MK dalam pertimbangannya menyatakan KPK independen dalam arti bebas dari kekuasaan lain, DPR sebagai wakil rakyat berhak meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK.³⁸

Dilihat dari sifat putusan MK yang *declatoir constitutief* terhadap pengujian undang-undang, artinya putusan MK tersebut menciptakan atau meniadakan suatu keadaan hukum baru atau membentuk hukum sebagai *negative legislator* sehingga tidak membutuhkan satu aparat yang melakukan pelaksanaan putusan hakim MK.³⁹ Dengan demikian jika pemerintah atau lembaga negara lain tidak mematuhi putusan tersebut dan justru masih tetap memberlakukan undang-undang yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan terjadi berupa kerugian yang bersifat pribadi untuk mengganti kerugian melalui proses politik yang ada di DPR yang selama ini menjadi bagian yang sangat penting dalam menegakkan mekanisme yustisi di negeri ini.

Jika hal ini terjadi maka menurut penulis akan tidak sesuai dengan makna independen sebagai karakteristik yang tertuang secara otentik dalam undang-undang yang mengatur pembentukan KPK yang bertujuan membentuk KPK yang leluasa bergerak tanpa pengaruh kekuasaan manapun. Meski secara teoritis KPK masih tetap sebagai lembaga independen yang dapat dilihat pada fungsi koordinasi dan supervisi sebagai konsekuensi logis dari peran KPK sebagai lembaga independen dan *superbody*, juga sebagai akibat kepolisian dan kejaksaan pada era awal reformasi dipandang tidak efektif dalam pemberantasan korupsi.

Secara politik hukum, sebuah hak angket yang pada dasarnya digerakkan oleh kepentingan politik untuk membatasi kekuasaan kepala pemerintah dan punya kemungkinan melakukan

³⁸ Jorawati Simarmata, "Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Rekomendasi Pansus Hak Angket DPR", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 1, Maret 2019, p. 123

³⁹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...*, Op.Cit, p. 214.

penafsiran yang kembali berbeda dalam memaknai kebijakan lembaga negara yang dapat dilakukan penyelidikan dengan motif yang tidak dibenarkan secara hukum. Dengan demikian Komisi Pemeberantasan Korupsi menjadi subjek kelembagaan negara dalam Undang-Undang Dasar yang dapat sewaktu waktu dipersengketakan baik secara politik melalui upaya angket DPR setara dengan lembaga lain.

Putusan Mahkamah Konstitusi Memberikan Batasan Objek Hak Angket

Hak angket merupakan bagian dari mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh DPR. Untuk membahas peran pengawasan DPR maka yang pertama-tama harus diperhatikan adalah ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam penjelasan UUD 1945. Dalam penjelasan UUD 1945 disebut "DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945."⁴⁰

Dari kata-kata "senantiasa mengawasi tindakan Presiden" tersimpul fungsi pengawasan atau kontrol DPR terhadap Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan, yaitu apakah penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945, atau oleh MPR. Dengan demikian dalam hal pengawasan, hubungan DPR dan Presiden dikatakan adalah bersifat sepihak hanya DPR lah yang mempunyai hak untuk mengawasi Presiden.⁴¹

Namun dalam putusan Mahkamah Konstitusi memberikan pandangan terhadap norma yang diujikan bahwa KPK termasuk kedalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif walaupun tidak bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung. Putusan tersebut diambil MK berdasarkan tiga aspek pokok yang mendasarinya. Aspek yang pertama, KPK diposisikan oleh

⁴⁰ Dahlan Thaib, 2004, *DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, p. 54.

⁴¹ *Ibid*,

MK masuk keranah kekuasaan eksekutif. Dikarenakan KPK menjalankan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam tindak pidana korupsi. Namun, sifatnya tetap independen.⁴² Jika diruntut pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan:

“badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

Perkataan diatur dalam undang-undang itu menunjukkan bahwa undang-undang yang dimaksud tidak perlu bersifat khusus, seperti undang-undang tentang Kejaksaan, Kepolisian, dan sebagainya. Artinya, ketentuan mengenai badan-badan mengenai badan-badan lain yang dimaksud diatas, cukup diatur dalam undang-undang. Sehingga KPK yang dibentuk melalui undang-undang tentu akan mempunyai *constitutional importance* menjadi lembaga yang melalui putusan Mahkamah menjadi ruang lingkup lembaga yang dapat diawasi DPR.⁴³

Jika yang menjadi alasan dibentuknya pansus angket DPR terhadap KPK adalah dalam rangka menjalankan prinsip *checks and balances*, sebenarnya tidaklah tepat jika pembentukan hak angket dianggap sebagai satu-satunya bentuk pengawasan terhadap KPK mengingat DPR dalam rangka fungsi pengawasan dapat kapanpun mengadakan pertemuan dengan KPK terutama dalam Rapat Komisi dengan bentuk dengar pendapat atau ketika KPK menyampaikan laporan tahunan kepada DPR, Presiden dan Badan Pemeriksa Keuangan, sebagai bentuk pertanggungjawaban lembaga terhadap publik. Dengan bentuk pengawasan model ini KPK akan jauh dari kesan intervensi ataupun campur tangan DPR, dan tidak mencederai prinsip *checks and balances*, mengingat pengawasan tetap dilakukan secara maksimal oleh lembaga legislatif terhadap eksekutif.

Bandingkan apabila pengawasan dilakukan dengan menggunakan hak angket, maka potensi akan adanya intervensi

⁴² Mei Susanto, “ Hak Angket DPR, KPK dan Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Integritas*, Vol. 4, No. 2, Desember 2018, p. 109.

⁴³ Jimly Ashiddiqie, 2006, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta : Konstitusi Pers, p. 194.

dari DPR terhadap KPK akan muncul. Mengingat Hak Angket mengandung aspek penyelidikan maka DPR dapat memanggil berbagai pihak terkait kasus atau masalah tersebut untuk memperoleh informasi lengkap dari berbagai aspek dan tinjauan, terkadang terhadap pihak yang keberatan atau tidak mau memenuhi panggilan DPR tersebut. Apabila hal ini terjadi DPR dapat menggunakan hak subpoena, yaitu hak untuk memanggil paksa pihak tersebut dengan meminta bantuan pihak kepolisian guna mendatangkan pihak tersebut secara paksa. Pemberian keterangan tersebut dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum sehingga masyarakat dapat mengikuti secara langsung atau mendapatkan informasi dari pemberitaan di Media.⁴⁴

Sulit dibayangkan apabila orang yang akan dimintai keterangannya tersebut juga orang yang sedang menjalani proses hukum di KPK apakah sebagai saksi atau tersangka/terdakwa maka akan sangat mengganggu proses hukum terlebih jika tidak ada jaminan bahwa dalam pelaksanaannya penggunaan hak angket tidak akan bersinggungan dengan ranah yudisial, bisa dipastikan informasi rahasia dalam penegakan hukum dapat bocor kepada pihak-pihak tertentu, hal ini tentu saja membahayakan penegakan hukum dan mengganggu kinerja KPK sebagai garda terdepan dalam pemberantasan korupsi.

Posisi KPK sebagai sebuah lembaga negara Independen, sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002, dikhawatirkan KPK secara fungsi akan kehilangan sifat independennya, karena adanya kekuasaan yang dikhawatirkan mempengaruhi tugas dan wewenangnya, tentu saja hal ini mencederai semangat dibentuknya lembaga anti rasuah ini sebagai lembaga yang mumpuni dalam pemberantasan korupsi yang tidak bisa diintervensi oleh kekuasaan manapun.⁴⁵

⁴⁴ Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*, Jakarta : Sinar Grafika, p. 63.

⁴⁵ Indonesia, Undang Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415., Pasal 3

Meksipun MK telah mengeluarkan Putusan No. 36/ PUU-XV/2017, yang membatasi hak angket tidak boleh masuk ke ranah pelaksanaan tugas yudisial, namun tidak ada yang bisa memastikan apabila nanti penggunaannya tidak akan menyerempet keranah yudisial mengingat DPR adalah lembaga politik, segala kepentingan politik sangat mungkin disisipkan dalam pelaksanaan hak angket terhadap KPK terlebih jika yang sedang diproses (diselidik, disidik atau dituntut) oleh KPK adalah anggota DPR yang memiliki jabatan strategis di parlemen, tentu saja hal ini akan menjadi ancaman tersendiri bagi KPK sebagai sebuah lembaga penegakan hukum yang independen. Selain itu juga dikhawatirkan akan mengganggu kinerja KPK ketika akan mengusut keterlibatan anggota DPR yang tersangkut korupsi.

Terganggunya kinerja tersebut beralasan karena DPR dapat saja menggunakan hak angket tersebut, apabila ada kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR dalam jumlah yang masif, meskipun dengan dalih hak angket yang dilakukan untuk menyelidiki pelaksanaan undang-undang dan atau kebijakan diluar konteks tugas yudisial (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan), namun tetap saja secara psikologis akan membebani KPK dalam hal pemberantasan korupsi yang melibatkan anggota DPR, karena setiap saat terancam “diangketkan”, tentu saja hal tersebut akan menimbulkan kinerja KPK yang tak efektif dalam memberantas korupsi. Secara normatif sebetulnya Hak Angket DPR terhadap KPK juga bertentangan dengan UU KPK yang bersifat *lex specialis* dan UU KIP⁴⁶. Walaupun masih terjadi pro dan kontra, MK sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk menguji UU telah membuat putusan dan putusannya bersifat final dan mengikat. Oleh karena itu sebagai negara hukum semuanya harus patuh dan menjalankannya. Untuk mempertegas mengenai pengaturan tentang hak angket, perlu dibuat UU tentang hak angket DPR tersendiri terpisah dari UU MD³⁴⁷.

⁴⁶ May L. Charity, “Implikasi Hak Angket....”, *Op. Cit.*, p. 74

⁴⁷ Novianto M. Hantoro, “Urgensi Pembentukan Undang-Undang Hak Angket DPR RI”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 8, No.2, November 2017, p. 17

C. PENUTUP

Kesimpulan

Pertimbangan hakim MK dalam memutus perkara No. 36/PUU-XV/2017 didasari bahwa kewenangan hak angket yang dimiliki oleh DPR adalah konstitusional sepanjang tidak menyangkut kewenangan penyidikan, penyelidikan, dan penuntutan yang dimiliki oleh KPK karena KPK adalah lembaga negara yang masuk ke ranah eksekutif. Hal ini menjadi sesuatu yang baru dalam ketatanegaraan Indonesia yang sejak era reformasi hak angket hanya diberlakukan kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan serta lembaga departemen atau kementerian yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Semestinya lembaga negara yang tidak bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden memiliki mekanisme pengawasan yang khusus pula, berbeda dengan menteri negara yang memang secara langsung bertanggung jawab kepada Presiden sehingga masuk dalam objek angket DPR. Putusan MK ini adalah ambigu dan berpotensi bertentangan dengan putusan sebelumnya yaitu putusan MK No.012-016-019/PUU-IV/2006.

Dengan ditolaknyanya permohonan terhadap uji konstitusionalitas hak angket maka akan menimbulkan sebuah oligarki baru di Republik ini. Kedudukan KPK sebagai lembaga negara Independen setelah adanya putusan MK terjadi pergeseran sebagai berikut: (1). Pengaruh tekanan yang diberikan DPR kepada KPK akan amat kuat walaupun hak angket tersebut tidak dapat menyentuh kewenangan KPK dalam melakukan Penyidikan, Penyelidikan, dan Penuntutan. Namun ada indikasi bahwa upaya angket pada dasarnya bukanlah upaya hukum melainkan upaya yang bersifat politis yang banyak dipraktekkan dalam negara penganut sistem parlementer yang cenderung dominan parlemen dibanding pihak eksekutif.

(2). Pada saat ini KPK bukanlah lembaga negara yang independen seutuhnya dalam menjalankan tugas dan kewenangannya karena secara konstitusional menjadi objek

hak Angket, walaupun KPK sebetulnya telah mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada negara melalui audit yang dilakukan BPK.

Saran

1. Dalam memutuskan sebuah perkara Hakim Konstitusi hendaknya menggunakan penafsiran gramatikal dan sistematis yang lebih kuat dengan berlandaskan pada original intens.
2. Harus dilakukan evaluasi yang lebih cermat dan lengkap mengenai ruang lingkup objek hak angket yang dapat digunakan oleh DPR terhadap lembaga negara yang tidak berhubungan langsung tanggung jawabnya kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan dan dituangkan dalam revisi UU Tentang MD3.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akbar, Patrialis. 2013. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Jakarta : Sinar Grafika ;
- Asshiddiqie, Jimly. & M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta : Konstitusi Pers ;
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sinar Grafika ;
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta : Konstitusi Pers ;
- Atmasasmita, Romli. 2016. *Sisi Lain Akuntabilitas KPK Dan Lembaga Pegiat Antikorupsi : Fakta dan Analisis*, Jakarta : Gramedia ;
- Fuadi, Munir. 2010. *Teori Negara Hukum Modern (rechstaat)*, Bandung : Refika Aditama ;

- Huda, Ni'matul. 2005. *Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Pers;
- Kristian & Gunawan, Yopi. 2013. *Sekelumit Tentang Penyesuaian Dalam Hukum Positif di Indonesia*, Bandung : Nuansa Aulia;
- Mahfud MD, Moh. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers ;
- Mochtar, Zainal Arifin. 2016. *Lembaga Negara Independen : Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada ;
- Munaf, Yusri. 2014. *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing ;
- Palguna, I Dewa Gede. 2013. *Pengaduan Konstitusional*, Jakarta : Sinar Grafika ;
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas ;
- Rajab, Dasril. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta ;
- Ridwan HR. 2010 *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Rajawali Pers;
- Semma, Mansyur. 2008. *Negara dan Korupsi*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia ;
- Siahaan, Maruarar. 2012. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Sinar Grafika ;
- Soimin dan Mashuriyanto. 2013. *Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press ;
- Syafiie, Inu Kencana. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta ;
- Thaib, Dahlan. 2004. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta : Liberty ;
- Tutik, Titik Triwulan. 2008. *Konstruksi Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana

Artikel dan Jurnal

- Chaidir, Ellydar dan Suparto, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019”, *UIR Law Review*, Vol. 1, No. 1, April 2017. DOI : <https://doi.org/10.25299/url.2017.1.01.561>
- Charity, May L., “Implikasi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 3, September 2017.
- Firdaus, Dasep M., “Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)”, *Jurnal Asy Syariah*, Vol. 20, No. 2, Desember 2018. DOI : 10.155575/as.v20i2.3028
- Hantoro, Novianto M., “Urgensi Pembentukan Undang-Undang Hak Angket DPR RI”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 8, No. 2, November 2017.
- Prasetyo, Teguh, “Membangun Hukum Nasional Berdasarkan Pancasila”, *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, Vol. 03, No. 3, 2014. DOI : 10.25216/JHP.3.3.2014.203-212
- Rahman, Muhammad A., “Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Jurist Diction*, Vol. 1, No. 1, September 2018.
- Rishan, Idul, “Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen”, *Jurnal Dialogia Iuridica*, Vol. 10, No. 1, November 2018.
- Simarmata, Jorawati, “Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Rekomendasi Pansus Hak Angket DPR”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 1, Maret 2019
- Subechi, Imam, “Mewujudkan Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol 1, No. 3, Desember 2012. DOI : 10.25216/JHP.1.3.2012.339-358
- Suparto, “Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Perbandingannya dengan Komisi Yudisial di

Beberapa Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47, No. 4, Maret 2018. DOI : <http://dx.doi.org/10.21143/Jhp.vol.47.1585>

Suparto, “Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 10, No. 1, April 2017. DOI : <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v10i1>

Susanto, Mei, “Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat”, *Jurnal Yudisial*, Vol 11, No. 3, Desember 2018. . DOI : <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v11i3.326>

Susanto, Mei, “ Hak Angket DPR, KPK dan Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Integritas*, Vol. 4, No. 2, Desember 2018

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan

Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No.182 dan Tambahan Lembaran Negara No. 5568.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 No.137 dan Tambahan Lembaran Negara No.4250.

Indonesia, Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415

Putusan Mahkamah Konstitusi No.36/PUU-XV/2017 Terhadap Pengujian Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.012-016-019/PUU-IV/2006 Terhadap Pengujian Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

II. KEDUDUKAN DAN PROSES PENETAPAN HUTAN ADAT PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 35/PUU-X/2012 SERTA IMPLEMENTASINYA DI PROVINSI RIAU

Abstrak

Berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, hutan adat dimasukkan dalam hutan negara, tetapi pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/PUU-X/2012, hutan adat tidak lagi bagian dari hutan negara melainkan menjadi hutan hak. Permasalahannya adalah Bagaimana implementasi putusan MK No.35/PUU-X/2012 di Provinsi Riau. Sebagai tindak lanjut dari putusan MK, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) menerbitkan Peraturan Menteri Nomor : P.32/Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak. Dalam aturan tersebut agar hutan adat menjadi hutan hak melalui dua tahapan yaitu: (1) Pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah (Perda). (2) Penetapan oleh Menteri LHK terhadap hutan adat. Sampai saat ini di Provinsi Riau baru ada 2 hutan adat yang telah ditetapkan oleh Menteri LHK yaitu Hutan Adat Kampa dan Hutan Adat Petapahan di Kabupaten Kampar. Oleh karena itu perlu digesa untuk kabupaten lain agar segera membuat Perda tentang masyarakat hukum adat, sebagai syarat untuk penetapan Hutan Adat oleh Menteri LHK.

A. PENDAHULUAN

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan

dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai landasan konstitusional yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat rakyat, berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh karena itu penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung jawab.

Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan ; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan ; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.¹

Disisi lain keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya telah dijamin oleh UUD 1945 yang merupakan Konstitusi Negara Republik Indonesia. Oleh Karenanya masyarakat hukum adat mempunyai kedudukan konstitusional di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-

¹ Sarkawi, 2014. *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Yogyakarta : Graha Ilmu, hlm. 1.

kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang”.

Meskipun hak ulayat sebagai bagian dari hukum adat diakui baik oleh UUD 1945 maupun oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) serta Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (UU Kehutanan), penguasaan hutan dan Sumber Daya Alam (SDA) masih mengingkari hak ulayat tanah adat. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan.² Namun dalam prakteknya sulit bagi masyarakat hukum adat untuk mengelola hutan adatnya karena selalu berbenturan dengan pihak lain terutama perusahaan yang diberikan hak oleh negara untuk mengelola hutan.

Oleh karena itu ketentuan dalam UU Kehutanan ini dalam perkembangannya mengalami *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK) yang diajukan oleh 3 kelompok Masyarakat Hukum Adat (MHA), para pemohon yakni Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Adat Kenagarian Kuntu, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu. Para pemohon menilai bahwa selama lebih dari 10 tahun berlakunya, UU Kehutanan telah dijadikan sebagai alat oleh negara untuk mengambil alih hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah hutan adatnya untuk kemudian dijadikan hutan negara, yang selanjutnya justru atas nama negara diberikan dan/atau

² Abdul Muis Yusuf, 2011. *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, hlm. 247.

diserahkan kepada para pemilik modal melalui berbagai skema perizinan untuk dieksploitasi tanpa memperhatikan hak serta kearifan lokal kesatuan MHA di wilayah tersebut.

Para pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal-pasal yang ada dalam UU Kehutanan yang berkaitan dengan status hutan adat dan pengakuan bersyarat terhadap masyarakat hukum adat, yang kemudian pada tanggal 16 Mei 2013, MK mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian.³

Berdasarkan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan yang menegaskan bahwa “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat” dinyatakan tidak sah dan diubah menjadi, “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”, atau Hutan Adat statusnya berubah dari yang semula masuk katagori Hutan Negara menjadi Hutan Hak. Di Provinsi Riau walaupun mempunyai puluhan hutan adat dan kesatuan masyarakat adat, akan tetapi sampai saat ini baru ada 2 (dua) hutan adat yang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui Menteri LHK yaitu Hutan Adat Kampa dan Hutan Adat Petapahan.

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka identifikasi masalahnya adalah (1). Bagaimanakah Kedudukan dan Proses Penetapan Hutan Adat pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian UU Kehutanan (2). Implementasi Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian UU Kehutanan di Provinsi Riau. Sedangkan tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk mengetahui dan memahami secara mendalam terkait Kedudukan dan Proses Penetapan Hutan Adat pasca Putusan MK No.35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian UU Kehutanan serta Implementasinya di Provinsi Riau.

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Terhadap Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Terhadap Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Hutan sebagai sumber kekayaan alam Indonesia landasan penguasaannya didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Maksudnya ialah negara atau pemerintah memiliki wewenang untuk mengelola, memanfaatkan, dan menjaga serta mengatur perbuatan hukum atas penguasaan hutan oleh subjek hukum tertentu.⁴ Dari sektor kehutanan, amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara khusus (*lex specialis*) diatur dalam UU Kehutanan. Dalam konteks penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan, Pasal 4 ayat (1) UU Kehutanan menyatakan, bahwa: “Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pada pokoknya adalah hutan sebagai sumber kekayaan alam yang dimiliki Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara Indonesia. Dalam pengertian ini, hutan “dikuasai” oleh negara, tetapi tidaklah “dimiliki” oleh negara, melainkan sebagai pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban tertentu dan wewenang-wewenang tertentu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU Kehutanan menyatakan: “Penguasaan hutan oleh negara tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah untuk: (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; (b) menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai

⁴ Risdiana, 2017. Perlindungan Hukum Bagi Hak Atas Tanah Hutan yang Dikelola Masyarakat Adat, *Jurnal IUS*, Vol.V, No.2, hlm. 340

bukan kawasan hutan; (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan”.

Dengan diundangkannya UU Kehutanan telah menimbulkan permasalahan terhadap status hukum atas hutan adat. Status hutan adat dalam UU Kehutanan tergolong hutan negara. Karena status hutan adat bagian dari hutan negara dan adanya konsekuensi “hak menguasai negara”, maka hak-hak masyarakat adat beserta hak tradisionalnya atas hutan di wilayah adatnya sendiri merasa terpinggirkan, bahkan merasa diabaikan oleh negara. Terlebih lagi jika alasannya dimaksudkan untuk kepentingan umum atau fungsi sosial masyarakat.⁵

Kedudukan hukum hutan negara dan hutan adat itu tentunya dua hal yang berbeda. Hutan negara berdasarkan “hak menguasai negara” berkedudukan umum (*lex generalis*) dan kedudukan pemerintah didasarkan pada Pasal 2 ayat (2) UUPA. Sedangkan hutan adat beserta hak ulayat atau hak tradisionalnya berkedudukan khusus (*lex specialis*) dan yang berlaku adalah hukum adat sesuai dengan Pasal 5 UUPA. Maksudnya ialah “hak menguasai negara” tidak berlaku dalam hukum hak masyarakat hukum adat beserta hak ulayat atau hak tradisionalnya, meskipun hubungan fungsional keduanya tetap dimungkinkan dapat untuk diatur secara sendiri. Maka, kebijakan pemerintah berdasarkan “hak menguasai negara” terhadap hutan negara dan hutan adat tentunya harus berbeda.

Dari pengertian hutan negara dalam Pasal 1 ayat (4) UU Kehutanan, yakni hutan negara merupakan hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Maka, secara logis hutan adat tentu tidak dapat dikategorikan masuk dalam kategori hutan negara. Sebab, di atas wilayah hutan adat melekat hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat yang lahir secara turun temurun sejak dahulu kala. Artinya, hutan adat

⁵ Bambang Wiyono, 2018. Kedudukan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 dan Hubungannya dengan Pengelolaan Hutan di Indonesia, *Jurnal Aktualita*, Vol. 1, No.1, hlm. 67

tidak lahir dan bersumber dari negara, hutan adat jauh sudah ada sebelum negara ini berdiri. Selama ini, sering kali kawasan hutan diklaim sebagai hutan negara. Padahal, hutan negara tidak akan pernah ada selama hutan hak dan hutan adat belum ditetapkan oleh pemerintah.

Dalam Putusan MK No. 35/ PUU-X/ 2012 berisi beberapa hal pokok antara lain :

1. Pernyataan MK bahwa UU Kehutanan yang selama ini memasukkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan bentuk dari pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat dan pelanggaran konstitusi.
2. Hutan adat dikeluarkan posisinya dari sebelumnya merupakan bagian dari hutan negara kemudian dimasukkan sebagai bagian dari kategori hutan hak.
3. Pemegang hak atas tanah adalah pemegang hak atas hutan
4. Otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat berbeda
5. Penegasan bahwa masyarakat adat merupakan penyandang hak

Terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan, diantaranya:

1. Negara tidak lagi diperbolehkan mengambil alih hak masyarakat hukum adat yang mereka kelola kecuali dengan alasan apabila dibutuhkan untuk pembangunan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Pasca adanya Putusan MK No. 35/ PUU-X/ 2012, maka kedudukan hutan adat bukan lagi sebagai hutan negara, melainkan sebagai hutan serupa dengan hutan hak yakni yang dilekati hak masyarakat hukum adat.
3. Bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah hak ulayat, sehingga pemerintah sudah semestinya menghormati wilayah hukum masyarakat hukum adat

Sebagai tindak lanjut dari adanya Putusan MK No. 35/ PUU-X/ 2012, dengan dibedakannya status hutan negara dengan hutan adat yang merupakan kategori dari hutan hak maka perlu peran dari seluruh elemen masyarakat dan para pemangku kepentingan agar turut serta memberikan kewenangan bagi masyarakat hukum adat untuk menikmati hak-haknya dalam menjalankan keberlangsungan hidup masyarakat hukum adat. Salah satunya adalah pemerintah daerah yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.⁶

Mengkaji lebih lanjut mengenai Putusan MK No. 35/ PUU-X/ 2012 yang menempatkan hutan adat dalam kategori hutan hak sebetulnya merupakan bentuk indikasi ketidakcermatan MK dalam penjatuhan putusan. Terlepas dari kontroversi terkait peran MK sebagai *negative legislator* yang membatalkan norma suatu undang-undang karena dinyatakan bertentangan dengan ketentuan konstitusi. Maka Putusan MK sepertinya terjebak pada ketentuan norma-norma dalam UU Kehutanan. Apabila merujuk pada ketentuan UUD 1945 maka ditemui hak menguasai negara sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3), kemudian diakui adanya hak tradisional sebagaimana dalam Pasal 28I ayat (3), lalu diatur juga terkait dengan perlindungan terhadap hak milik warga negara sebagaimana dalam Pasal 28H ayat (4).

Lebih lanjut dalam UUPA mengklasifikasinya demikian, yakni dalam Pasal 2 ayat (2), hak ulayat sebagaimana dalam Pasal 3, dan hak-hak atas tanah lainnya yang sifatnya individual sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 16 *jo.* Pasal 53. Mencermati logika berpikir yang dibangun dalam konstitusi maupun dalam UUPA, maka seharusnya hutan adat diletakkan dan diposisikan sebagai jenis hutan sendiri yang berbeda dari hutan hak maupun hutan negara karena bentuk kepemilikannya yang bersifat komunal (kelompok). Namun, MK dalam putusannya tersebut justru

⁶ Andi Massoeang Abdullah & Yusran Jusuf & M. Asar Said Mahbub, 2018. Analisis Kebutuhan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Dalam Mengimplementasikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Hutan dan Masyarakat*, Vol. 10, No. 1, hlm.161.

mengklasifikasikannya ke dalam kategori hutan hak. Hal ini tentunya menjadi perhatian tersendiri bagi MK untuk lebih mencermati ketentuan terkait hak atas tanah dalam sistem pertanahan nasional, sehingga seluruh peraturan perundang-undangan yang ada bersifat harmonis dan tidak ada tumpang tindih.⁷

Pasca dikeluarkannya Putusan MK tersebut, maka terjadi pergeseran kedudukan hutan adat, dari yang sebelumnya dimasukkan bagian dari hutan negara menjadi bagian dari hutan hak. Pergeseran kedudukan hutan adat tersebut tentunya memiliki dampak yang baik bagi masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat tidak lagi dihadapkan dengan aturan-aturan yang mendiskriminasi atau mengesampingkan hak-hak masyarakat hukum adat atas hak ulayatnya. Negara sebagai pemegang otoritas hak menguasai negara wewenangnya dibatasi terhadap hutan adat sesuai sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat, sebab pasca Putusan MK tersebut hutan adat bukan lagi menjadi bagian hutan negara, tetapi merupakan bagian dari hutan hak. Hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan atas *leluri* (*traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya. Karena hutan adat bagian dari hutan hak, maka pemegang hak atas hutan adalah masyarakat hukum adat (pemangku hak) itu sendiri. Masyarakat hukum adat sekarang bisa mengelola hutan adat tanpa ada rasa takut akan adanya gangguan dari pihak-pihak luar.

⁷ Maria Rita Roewiastoeti, 2014. Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Wacana*, Vol. XVI, No. 33, hlm. 53

2. Proses Penetapan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dan Implementasinya di Provinsi Riau

Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 merupakan putusan yang penting sebab mengubah pemahaman lama di Indonesia tentang hutan, kawasan hutan dan posisi hutan adat. Dalam pengertiannya hutan dan kawasan hutan merupakan dua hal yang sangat berbeda. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem yang berupa hamparan lahan yang berisikan sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah guna untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi terbatas dan hutan produksi tetap).⁸

Pada intinya Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 menyangkut dua isu konstitusional, pertama yaitu mengenai hutan adat dan kedua yaitu mengenai pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat. Putusan itu mengabulkan permohonan yang berkaitan dengan hutan adat, namun menolak permohonan perihal untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat yang terdapat di dalam UU Kehutanan.⁹

Setelah adanya Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, Kementerian Kehutanan mengeluarkan Surat Edaran No. SE 1/Menhut-II/2013 tentang Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013 yang ditujukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan Kepala Dinas kehutanan yang ada diseluruh Indonesia. Dalam surat edaran tersebut Menteri Kehutanan menegaskan bahwa

⁸ Subarudi, 2014. Kebijakan Pengelolaan Hutan Adat Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 11, No. 3, hlm. 220

⁹ Sukirno, 2016. Tindak Lanjut Pengakuan Hutan Adat Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 45, No. 4, hlm. 265

penetapan kawasan hutan adat tetap berada pada Menteri Kehutanan. Penetapan tersebut dilakukan apabila masyarakat adat telah ditetapkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, proses yang harus dilalui oleh masyarakat adat untuk mengelola hutan adat terdapat dua tahap. Tahap pertama adalah mendorong pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat dan tahap kedua mendorong penetapan Menteri Kehutanan.

Pada tahun 2015 Kementerian LHK mengeluarkan peraturan yaitu Peraturan Menteri LHK No : P. 32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak. Dalam peraturan tersebut diatur mengenai tata cara pelaksanaan penetapan atas hutan hak, yang mana hutan adat termasuk dalam kategori hutan hak. Selain itu juga terdapat 2 (dua) poin penting, yakni: pertama, penetapan atas hutan adat (hutan hak) terlebih dahulu harus dilakukan pengakuan oleh pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat hukum adat melalui produk hukum daerah (peraturan daerah), kedua, setelah adanya pengakuan oleh pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat hukum adat melalui produk hukum daerah (peraturan daerah) maka Menteri LHK melalui Direktur Jenderal untuk selanjutnya melakukan verifikasi dan validasi menetapkan hutan adat (hutan hak) sesuai dengan fungsinya.¹⁰

Pengaturan hutan hak dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi pemangku hutan hak dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pengelolaan hutan lestari.¹¹ Pemangku hutan hak adalah masyarakat hukum adat, perseorangan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam kelompok atau badan hukum yang memiliki hak untuk mengurus hutan hak.¹²

¹⁰ Mega Dwi Yulyandini, 2018. Wewenang Tidak Lanjut Langsung Negara Terhadap Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Jurist-Diction*, Vol. 1, No. 1, hlm. 258

¹¹ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

¹² Pasal 1 angka (8) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

Tujuan pengaturan hutan hak adalah agar pemangku hutan hak mendapat pengakuan, perlindungan dan insentif dari pemerintah dalam mengurus hutannya secara lestari menurut ruang dan waktu.¹³ Ruang lingkup pengaturan hutan hak meliputi penetapan hutan hak, hak dan kewajiban, serta kompensasi dan insentif.¹⁴

Didalam peraturan tersebut terdapat syarat-syarat permohonan penetapan Hutan Adat. Syarat-syarat permohonan penetapan hutan adat tersebut meliputi ¹⁵:

1. Terdapat masyarakat hukum adat atau hak ulayat yang telah diakui oleh pemerintah daerah melalui produk hukum daerah
2. Terdapat wilayah adat yang sebagian atau seluruhnya berupa hutan
3. Surat pernyataan dari masyarakat hukum adat untuk menetapkan wilayah adatnya sebagai hutan adat

Hal yang paling utama dalam penetapan status hutan adat adalah adanya pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat atau hak ulayat melalui Perda. Dalam hal pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat atau hak ulayat, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak yang serupa itu dalam masyarakat hukum adat.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 dijelaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. Pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri

¹³ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

¹⁴ Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

¹⁵ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tersebut dijelaskan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :¹⁶

1. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warganya bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
2. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
3. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengikut sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam.¹⁷ Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.¹⁸ Ketentuan lebih lanjut diatur dengan Perda yang bersangkutan.¹⁹

¹⁶ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

¹⁷ Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

¹⁸ Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

¹⁹ Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Perda tersebut mengatur tentang tata cara penetapan suatu komunitas kelompok adat menjadi kesatuan masyarakat hukum adat. Penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dilakukan dengan cara membuat suatu Perda untuk penetapan kesatuan masyarakat hukum adat. Secara umum, prakarsa atau usulan pembentukan suatu Perda berasal dari Pemerintah Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tetapi masyarakat hukum adat juga dapat mengajukan atau meminta permohonan kepada Pemerintah Daerah atau DPRD untuk membuat suatu Perda mengenai penetapan kesatuan masyarakat hukum adat. Prakarsa atau usul yang berasal dari masyarakat hukum adat dapat diajukan secara tertulis (surat) kepada Pemerintah Daerah atau DPRD.²⁰

Tahapan selanjutnya dalam pembentukan Perda tentang masyarakat hukum adat adalah dengan melakukan pembentukan Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) yang terdiri atas: Tokoh Masyarakat hukum adat setempat, Akademisi dengan latar belakang ilmu sosial dan ilmu hukum, Lembaga Swadaya Masyarakat yang telah berpengalaman untuk melakukan pendampingan terhadap masyarakat hukum adat atau pemetaan wilayah adat, dan Dinas atau instansi yang tugasnya berkaitan dengan keberadaan dan hak kesatuan masyarakat hukum adat.

Tim penyusun naskah akademik dan Ranperda melakukan penelitian tentang keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan atas kriteria kesatuan masyarakat hukum adat. Penelitian tersebut harus dilakukan sesuai dengan pedoman penelitian yang menjadi lampiran yang tidak dapat dipisahkan dengan Perda. Persoalan yang lebih mendasar tentang bagaimana melakukan penelitian dijelaskan lebih terperinci dalam lampiran Perda yang menyangkut persoalan pedoman penelitian atas keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat.

²⁰ Yance Arizona, 2014. Dibutuhkan Pengakuan Terintegrasi ; Kajian Hukum Penerapan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Malinau No. 10 Tahun 2012 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat Kabupaten Malinau, *Jurnal Wacana*, Vol. XVI, No. 33, hlm. 137-158

Dalam penyusunan naskah akademik dan Ranperda, Pemerintah Daerah atau DPRD harus mengkonsultasikan Naskah Akademik dan Ranperda tentang kesatuan masyarakat hukum adat kepada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan masyarakat di sekitarnya. Jika terdapat penolakan yang besar terhadap Naskah Akademik dan Ranperda, Pemerintah Daerah atau DPRD dapat melakukan penghentian terhadap penyusunan Naskah Akademik dan Ranperda tersebut. Jika tidak ada yang keberatan dari kesatuan masyarakat hukum adat, maka Naskah Akademik dan Ranperda tersebut dapat dibahas untuk mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

Isi pengaturan dalam Perda ini juga dimaksudkan sebagai wujud komitmen pemerintah daerah terhadap keberadaan dan nasib hak masyarakat hukum adat yang selama ini merasa terabaikan. Melalui Perda inilah, pemerintah daerah mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat hukum adat dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan hukum yang ada dan berlaku. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, untuk beberapa peraturan perundang-undangan telah didelegasikan kewenangan mengenai pengakuan hak masyarakat hukum adat kepada pemerintah daerah. Sesungguhnya saat ini kewenangan penuh berada ditangan pemerintah daerah. Oleh karenanya, Perda merupakan wadah dan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan komitmennya dalam pengakuan dan perlindungan atas hak masyarakat hukum adat.²¹

Di Provinsi Riau hingga saat ini telah mempunyai Perda yaitu Perda No.10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya sedangkan untuk Perda kabupaten, baru ada satu yaitu Perda Kabupaten Kampar No.12 Tahun 1999 Tentang Hak Tanah Ulayat. Walaupun secara fakta di Provinsi Riau mempunyai puluhan hutan adat, akan tetapi sampai saat ini baru ada 2 (dua) hutan adat yang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui

²¹ Safri Salam, 2016. Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan Adat, *Jurnal Novelty*, Vol. 7, No. 2, hlm. 222

Kementerian LHK yaitu Hutan Adat Kampa seluas 256 ha sesuai dengan SK No. 7504/Menlhk-PSKL/PTKHA/KUM-1/9/2019 dan Hutan Adat Petapahan seluas 251 ha sesuai dengan SK No. 2504/Menlhk-PSKL/PTKHA/KUM-1/9/2019.

Hal ini tentunya masih sangat kurang oleh karena itu perlu digesa bagi kabupaten lain di Provinsi Riau untuk membuat Perda terkait dengan pengakuan masyarakat adat. Dalam hal ini merupakan tanggung jawab Bupati/Walikota serta DPRD Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau. Karena Provinsi Riau terkenal dengan adat istiadatnya yang kental maka peran dari Lembaga Adat Melayu Riau dan juga tokoh-tokoh adat (ninik/mamak) juga harus menjadi pelopor untuk terus mendorong percepatan untuk pembentukan Perda mengenai pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum adat atau hak ulayat di Provinsi Riau. Apalagi salah satu kesatuan masyarakat hukum adat yang mengajukan *Judicial Review* ke MK adalah berasal dari Provinsi Riau yaitu kesatuan masyarakat adat Kenagarian Kuntu.

Kembali kepada proses penetapan hutan adat, setelah adanya pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat atau hak ulayat melalui Perda, maka tahapan selanjutnya adalah mengusulkan penetapan suatu kawasan hutan menjadi Hutan Adat kepada Menteri LHK. Karena jika belum ada Perda yang mengakui keberadaan eksistensi masyarakat hukum adat atau hak ulayat masyarakat hukum adat, maka tidak akan bisa melangkah untuk proses lebih lanjut yaitu mendapatkan penetapan oleh Menteri LHK.

Tahapan-tahapan untuk mendapatkan Penetapan Menteri LHK atas hutan adat adalah sebagai berikut ²²:

1. Masyarakat hukum adat, perseorangan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam kelompok atau badan hukum mengajukan permohonan penetapan kawasan hutan hak kepada Menteri. Badan hukum yang dimaksud berbentuk koperasi yang dibentuk oleh masyarakat setempat.

²² Pasal 4 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak

2. Berdasarkan permohonan yang diajukan, Menteri melakukan verifikasi dan validasi.
3. Verifikasi dan validasi dilaksanakan dengan mengacu pada pedoman yang disusun dan ditetapkan oleh Direktur Jenderal dengan melibatkan para pemangku kepentingan.
4. Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi, Direktur Jenderal atas nama Menteri dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja menetapkan hutan hak sesuai dengan fungsinya.
5. Areal hutan hak yang telah ditetapkan dicantumkan dalam peta kawasan hutan.
6. Dalam hal masyarakat tidak mengajukan permohonan penetapan hutan hak, Menteri bersama Pemerintah Daerah melakukan identifikasi dan verifikasi masyarakat adat dan wilayahnya yang berada didalam kawasan hutan untuk mendapatkan penetapan masyarakat hukum adat dan hutan adat.

Lahan berhutan dapat ditetapkan menjadi kawasan hutan yang berstatus sebagai hutan hak sesuai fungsinya berdasarkan persetujuan pemegang hak atas tanah dan pertimbangan-pertimbangan ekosistem yang dikomunikasikan oleh Menteri LHK melalui Direktur Jenderal kepada pemegang hak. Dalam hal pemegang hak atas tanah keberatan atas penetapan fungsinya, Menteri LHK menetapkan fungsinya sesuai ekosistem dengan memberikan kompensasi dan/atau insentif sesuai peraturan perundang-undangan.²³

Dalam hal areal yang dimohonkan sebagai hutan hak masih terdapat konflik dengan pemegang izin atau pemangku hutan yang lain, Menteri LHK mencadangkan areal hutan hak dan memerintahkan pejabat yang berwenang dalam lingkup tugasnya untuk menyelesaikan konflik yang menyangkut kewenangan Menteri LHK dalam waktu paling lambat 90 (sembilan puluh)

²³ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

hari kerja.²⁴ Penetapan hutan hak oleh Menteri LHK sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), mengacu pada rencana tata ruang wilayah (RTRW). Dalam hal RTRW belum menampung keberadaan hutan hak, maka kawasan hutan hak tersebut diintegrasikan dalam revisi RTRW berikutnya.²⁵ Peralihan hak atas tanah yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan hak tidak dapat mengubah fungsi hutan tanpa persetujuan Menteri LHK. Persetujuan Menteri LHK tersebut dilakukan sesuai dengan peraturan mengenai perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang berlaku.²⁶

Setelah didapatkannya Penetapan Menteri LHK atas hutan adat maka memunculkan adanya hak dan kewajiban pemangku hutan adat atas hutan adat tersebut.

Hak pemangku hutan adat meliputi²⁷:

1. Mendapatkan insentif
2. Mendapat perlindungan dari gangguan perusakan dan pencemaran lingkungan
3. Mengelola dan memanfaatkan hutan hak sesuai dengan kearifan lokal
4. Memanfaatkan dan menggunakan pengetahuan tradisional dalam pemanfaatan sumber daya genetik yang ada didalam hutan adat
5. Mendapatkan perlindungan dan pemberdayaan terhadap kearifan lokal dalam perlindungan dan pengelolaan hutan adat
6. Memanfaatkan hasil hutan kayu, bukan kayu dan jasa lingkungan sesuai dengan fungsi kawasan hutan

²⁴ Pasal 7 ayat (3) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

²⁵ Pasal 8 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

²⁶ Pasal 9 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

²⁷ Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

7. Memperoleh sertifikat legalitas kayu

Kewajiban pemangku hutan adat meliputi²⁸:

1. Mempertahankan fungsi hutan adat
2. Menjalankan prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari
3. Memulihkan dan meningkatkan fungsi hutan
4. Melakukan pengamanan dan perlindungan terhadap hutannya antara lain perlindungan dari kebakaran hutan dan lahan

Selain itu Menteri LHK dan Pemerintah Daerah juga memberikan insentif kepada pemangku hutan adat, antara lain berupa²⁹:

1. Tidak memungut PSDH hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta iuran pembayaran jasa lingkungan
2. Memberikan rekomendasi keringanan pajak bumi dan bangunan
3. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan perijinan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta jasa lingkungan
4. Kemudahan dalam pelayanan ekspor hasil hutan kayu dan bukan kayu
5. Pengakuan atas imbal jasa lingkungan dari usaha atau pemanfaatan oleh pihak ketiga
6. Memberikan rekomendasi percepatan program pemerintah yang sejalan dengan kearifan lokal

Disamping itu juga Peraturan Menteri LHK No : P. 32/ Menlhk-Setjen/ 2015 memberikan kewenangan kepada Direktur Jenderal dan Pemerintah Daerah untuk bertugas³⁰:

1. Memberikan pelayanan kepada pemangku hutan adat

²⁸ Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

²⁹ Pasal 14 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

³⁰ Pasal 11 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak

2. Memenuhi hak-hak pemangku hutan adat
3. Mengakui dan melindungi kearifan lokal
4. Memfasilitasi pembagian manfaat yang menguntungkan dan adil dari pemanfaatan sumber daya genetik dalam hutan adat
5. Memfasilitasi penguatan kelembagaan dan kapasitas pemangku hutan adat
6. Mencegah perubahan fungsi hutan adat
7. Memfasilitasi pengembangan teknologi, bantuan permodalan dan pemasaran, serta promosi hasil hutan kayu, bukan kayu dan jasa lingkungan
8. Memfasilitasi pengembangan kewirausahaan sosial
9. Memfasilitasi perolehan sertifikat legalitas kayu
10. Memfasilitasi Pemerintah Daerah dalam hal pembuatan peta hutan adat

C. PENUTUP

Kesimpulan

(1). Pasca dikeluarkannya Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, maka terjadi pergeseran kedudukan hutan adat, dari yang sebelumnya dimasukkan ke dalam bagian dari hutan negara menjadi bagian dari hutan hak. Pergeseran kedudukan hutan adat tersebut tentunya memiliki dampak yang baik bagi masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat tidak lagi dihadapkan dengan aturan-aturan yang mendiskriminasi atau mengesampingkan hak-hak masyarakat hukum adat atas hak ulayatnya. Negara sebagai pemegang otoritas hak menguasai negara wewenangnya dibatasi terhadap hutan adat sesuai sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat.

(2). Pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, Menteri LHK sebagai penanggung jawab dari UU Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri LHK No : P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 tentang Hutan Hak. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa untuk

menetapkan Hutan Adat terlebih dahulu harus ada pengakuan atas eksistensi masyarakat adat atau hak ulayat melalui Perda. Setelah itu tahapan selanjutnya adalah penetapan dari Menteri LHK atas kawasan hutan tersebut menjadi Hutan Adat. Walaupun secara fakta di Provinsi Riau mempunyai puluhan hutan adat dan kesatuan masyarakat adat, akan tetapi sampai saat ini baru ada 2 (dua) hutan adat di Kabupaten Kampar yang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui Menteri LHK yaitu Hutan Adat Kampa seluas 256 ha dengan SK No. 7504/Menlhk-PSKL/PTKHA/KUM-1/9/2019 dan Hutan Adat Petapahan seluas 251 ha dengan SK No. 2504/Menlhk-PSKL/PTKHA/KUM-1/9/2019.

Saran

(1). Perlu digesa bagi kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau untuk membuat Perda terkait dengan masyarakat hukum adat atau tanah ulayat, karena hal ini merupakan syarat bagi penetapan hutan adat oleh Menteri LHK. Ini merupakan tanggung jawab Bupati/Walikota serta DPRD Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau (2). Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian LHK yang merupakan pelaksana dari Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 dan pihak yang mempunyai otoritas dibidang kehutanan diharapkan pro aktif untuk mendorong dan memfasilitasi Pemerintah Daerah dalam penetapan hutan adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Yusuf, A.M., 2011. *Hukum Kehutanan Di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Sulastri, D., 2015. *Pengantar Hukum Adat*, Bandung : Pustaka Setia.
- Salim H.S, 2006. *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Sarkawi, 2014. *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Yogyakarta : Graha Ilmu.

Jurnal

- Abdillah, A. M., & Jusuf, Y., & Mahbub, M. A. S., 2018. Kebutuhan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Dalam Mengimplementasikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Hutan dan Masyarakat*, Vol. 10, No. 1, hlm.154-163.
- Arizona, Y., 2014. Dibutuhkan Pengakuan Terintegrasi ; Kajian Hukum Penerapan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Malinau No. 10 Tahun 2012 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat Kabupaten Malinau, *Jurnal Wacana*, Vol. XVI, No. 33, hlm. 137-158
- Risdiana, 2017. Perlindungan Hukum Bagi Hak Atas Tanah Hutan yang Dikelola Masyarakat Adat, *Jurnal IUS*, Vol.V, No.2, hlm. 338-352
- Roewiastoeti, M. R., 2014. Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Wacana*, Vol. XVI, No. 33, hlm. 49-59
- Salam, S., 2016. Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan Adat, *Jurnal Novelty*, Vol. 7, No. 2, hlm. 209-224
- Subarudi, 2014. Kebijakan Pengelolaan Hutan Adat Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 11, No. 3, hlm. 207-224
- Sukirno, 2016. Tindak Lanjut Pengakuan Hutan Adat Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 45, No. 4, hlm. 259-267
- Wiyono, B., 2018. Kedudukan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 dan Hubungannya Dengan Pengelolaan Hutan Di Indonesia, *Jurnal Aktualita*, Vol. 1, No.1, hlm. 60-76
- Yulyandini, M. D., 2018. Wewenang Tidak Lanjut Langsung Negara Terhadap Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, *Jurnal Jurist-Diction*, Vol. 1, No. 1, hlm. 242-261

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 Tentang Hutan Hak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

III. PERLUNYA AMANDEMEN TERHADAP PASAL 24 B AYAT (1) UUD 1945 DALAM RANGKA PENGAWASAN TERHADAP HAKIM KONSTITUSI

Abstrak

Peran dari hakim konstitusi untuk menegakkan keadilan sangat strategis, oleh karena itu diperlukan hakim yang mempunyai sikap dan perilaku yang baik. Dengan demikian hakim konstitusi pun perlu dilakukan pengawasan terhadap perilakunya demi menjaga marwah institusi peradilan. Permasalahannya apa upaya yang dapat dilakukan agar pengawasan eksternal terhadap kode etik dan perilaku hakim konstitusi dilaksanakan oleh Komisi Yudisial. Pengawasan yang bersifat eksternal terhadap hakim konstitusi saat ini belum ada pengaturannya, sehingga dimasa mendatang perlu dilakukan karena secara profesi hakim konstitusi sama dengan hakim-hakim yang lain. Komisi Yudisial sebagai lembaga negara hasil reformasi dan diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim sudah selayaknya untuk diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap perilaku hakim konstitusi. Namun demikian pengawasan terhadap hakim konstitusi jangan sampai mengintervensi independensi peradilan sehingga perlu dicarikan formulasi yang tepat untuk mensinergikan antara pengawasan dengan independensi peradilan. Berhubung Pasal 24B ayat (1) terkait kata "hakim" ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi bukan termasuk hakim konstitusi (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 dan No.1-2/PUU-XII/2014, maka ke depan agar hakim konstitusi dapat diawasi oleh Komisi Yudisial, perlu dilakukan amandemen terhadap Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 terkait dengan kata "hakim".

A. PENDAHULUAN

Negara demokrasi tidak hanya mempersyaratkan terjaminnya kebebasan sipil dan politik melainkan meniscayakan juga praktek penegakan hukum yang *fair*, jelas dan tegas. Tanpa itu, rasanya demokrasi hanya akan menjadi proyek liberalisasi politik yang minim dampak, utamanya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan negara ini. Sebab, dalam negara demokrasi, lembaga peradilan merupakan instrumen demokrasi yang semestinya bisa diambil manfaatnya oleh masyarakat dalam memperoleh jaminan perlindungan terhadap kebebasan sipil maupun politik. Agar dapat memberi manfaat lembaga peradilan tak boleh menutup diri terhadap demokratisasi.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka (*independency of judiciary*) merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*) tegaknya hukum dan keadilan dan harus mendapat jaminan konstitusional yang kuat, sehingga hakim bebas dari pengaruh, bujukan, tekanan, ancaman atau gangguan secara langsung atau tidak langsung dalam melaksanakan tugas dan kewenangan peradilan. Sebagai "nyawa" yang menggerakkan syaraf-syaraf keadilan hakim, independensi adalah juga paradigma, sikap, etos dan etika sehingga keseluruhan totalitas fisik dan non fisik hakim sebagai wakil Tuhan penegak keadilan dimuka bumi memiliki legalitas moral, sosial dan spiritual.

Pentingnya independensi peradilan dijamin oleh negara, hal ini terlihat dalam pernyataan *Basic Principles on The Independence of The Judiciary*, menegaskan bahwa independensi kekuasaan kehakiman (peradilan) harus ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang negara, dan menjadi tugas pemerintah serta lembaga-lembaga lainnya untuk menghormati dan menjaganya. Independensi kekuasaan kehakiman tidak otomatis terjadi begitu saja, atau bisa diadakan sendiri oleh kekuasaan lembaga peradilan, tetapi membutuhkan peran dari legislatif dan eksekutif, sekalipun peran kekuasaan lain itu laksana pisau bermata dua. Di satu sisi dapat membentuk dan memodifikasi independensi

peradilan, tapi di sisi lain berpeluang melakukan campur tangan (*intervensi*) yang mengakibatkan tersanderanya penerapan independensi peradilan.

Dengan demikian kekuasaan kehakiman yang merdeka itu tidak 'bebas nilai', atau merupakan entitas yang hampa dari berbagai pengaruh dan kepentingan, lebih dari itu, kemerdekaan itu sendiri berada dalam alam misterius pikiran dan hati nurani hakim. Itu sebabnya, hakim menjadi kekuatan sentral dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang independen, dan karena itu pula menjadi penanggungjawab utama dalam mempertahankan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem, moral dan integritas lembaga peradilan.

Karena ujung tombak lembaga peradilan adalah hakim termasuk didalamnya hakim konstitusi maka kualitas hakim menjadi sangat menentukan bagaimana peran lembaga peradilan secara keseluruhan dalam mewujudkan praktek penegakan hukum yang mengedepankan aspek keadilan. Untuk mendukung hal tersebut, dibutuhkan mekanisme yang tepat dalam rangka menjaga dan mengawal hakim agar tetap *on the track* menjalankan fungsi lembaga peradilan, sehingga menjadi instrumen demokrasi yang benar-benar bermanfaat bagi rakyat. Agar tetap *on the track*, maka hakim, hakim agung dan hakim konstitusi perlu diawasi, baik melalui mekanisme internal maupun eksternal. Pada awalnya melalui UU No.22 Tahun 2004, hakim konstitusi secara eksternal diawasi oleh Komisi Yudisial (KY), namun melalui putusan No. 05/PUU-IV/2006 Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan kewenangan KY untuk mengawasi kode etik dan perilaku hakim konstitusi.

Putusan *Judicial review* MK pada agustus 2006 tentang UU No. 22 Tahun 2004 itu memang agak kompromistis tetapi juga dapat dipersoalkan karena selain dianggap mengandung *Ultra Petita* juga bertentangan dengan asas *nemo iudex in causa sua* dan sekaligus juga tidak sesuai dengan konsepsi hakim yang dimaksud dalam UUD 1945 (Aryanto, 2012 : 310).

Ketika materi tentang pengawasan hakim konstitusi dilakukan oleh KY diadopsi kembali didalam UU No.4 Tahun 2014, MK kembali lagi membatalkannya melalui putusan No. 1-2/PUU-XII/2014. Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam tulisan ini akan bahas Bagaimana pengawasan terhadap kode etik dan perilaku hakim konstitusi serta apa upaya yang dapat dilakukan agar hakim konstitusi secara eksternal dapat diawasi oleh KY.

B. PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Pengawasan Internal Terhadap Kode Etik dan Perilaku Hakim

Konstitusi

Terkait dengan pengawasan perilaku dan etika terhadap hakim Mahkamah Konstitusi pada saat ini Mahkamah Konstitusi telah memiliki dan menerapkan mekanisme pengawasan internal melalui pemberlakuan kode etik. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim konstitusi bekerja dalam koridor kode etik yang telah disepakati dan dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 9/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 3 Tahun 2014 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Selain adanya Majelis Kehormatan Hakim, Mahkamah Konstitusi berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2013 secara internal juga membentuk Dewan Etik. Dugaan pelanggaran terhadap kode etik hakim konstitusi akan diproses sendiri di internal Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut. Proses pemeriksaan dilakukan oleh Panel Etik, yang dibentuk untuk memeriksa dugaan pelanggaran etik tersebut.

Panel etik akan memeriksa hakim konstitusi yang diduga melakukan pelanggaran etik dan terdiri atas 3 (tiga) orang hakim konstitusi. Berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap hakim

yang bersangkutan, Panel Etik akan merekomendasikan kepada Mahkamah Konstitusi, apakah hakim yang diduga melakukan pelanggaran etik itu benar-benar melakukan pelanggaran yang diduga. Kalau memang tidak terbukti dugaan pelanggaran tersebut maka Panel Etik akan merekomendasikan bahwa kepada hakim yang bersangkutan perlu dipulihkan nama baiknya. Akan tetapi, kalau perlu penjatuhan sanksi, Panel Etik dapat merekomendasikan pembentukan Majelis Kehormatan Hakim (MKH). Majelis inilah yang akan memeriksa hakim yang diduga melanggar kode etik, sampai dengan merekomendasikan bentuk sanksinya jika ditemukan bukti-bukti pelanggaran.

Undang-Undang No.8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada Pasal 27A ayat 2 menyebutkan : Untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang keanggotaannya terdiri atas :

- a. 1 (satu) orang Hakim Konstitusi
- b. 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial
- c. 1 (satu) orang dari unsur DPR
- d. 1 (satu) orang dari unsur pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dan
- e. 1 (satu) orang Hakim Agung

Majelis Kehormatan Hakim (MKH) berwenang memeriksa hakim yang diduga melakukan pelanggaran etik dan juga meminta keterangan pihak-pihak yang dinilai perlu didengarkan penjelasan dan keterangannya terkait dengan dugaan yang sedang diperiksa. Muara dari MKH soal penjatuhan sanksi jika terbukti bersalah, dan rehabilitasi terhadap hakim yang bersangkutan jika terbukti tidak ada pelanggaran kode etik.

Penulis berpendapat meskipun Komisi Yudisial hanya sebagai anggota dari Majelis Kehormatan Mahkamah Konsitusi hal tersebut merupakan hasil optimal yang dapat dilakukan karena sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006,

Komisi Yudisial tidak dapat melakukan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi.

Dikeluarkannya Perpu No.1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi pada awalnya merupakan sebuah langkah yang tepat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan konstitusi ini. Lembaga peradilan konstitusi ini terpuruk setelah ditangkapnya ketua MK nonaktif, Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi [KPK] dalam kasus suap penanganan sengketa pemilihan kepala daerah [Pilkada] Kabupaten Lebak, Banten dan Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah. Namun setelah Perpu MK ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono justru timbul pro dan kontra, terutama terhadap poin pengawasan hakim MK oleh KY (Malik, 2013 : 592).

Setelah Perpu No. 1 Tahun 2013 yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan salahsatu materinya adalah pengawasan terhadap hakim konstitusi oleh KY, maka pengawasan terhadap kode etik dan perilaku hakim Mahkamah Konstitusi kembali mengacu kepada Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 yaitu melalui Majelis Kehormatan Hakim Mahkamah Konstitusi dan bersifat *ad.hoc*. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga membentuk Dewan Etik Hakim Konstitusi yaitu melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2013. Adapun tugas dari Dewan Etik adalah

- (1) Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim, serta Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, supaya Hakim tidak melakukan pelanggaran.
- (2) Pelanggaran sebagaimana dimaksud adalah :
 - a. Melakukan perbuatan tercela
 - b. Tidak menghadiri persidangan yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 5(lima) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah

- c. Melanggar sumpah atau janji jabatan
 - d. Dengan sengaja menghambat Mahkamah memberi putusan dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (4) UUD 1945
 - e. Melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi
 - f. Melanggar larangan sebagai Hakim untuk :
 - 1). Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, anggota partai politik, pengusaha, advokat, atau pegawai negeri
 - 2). Menerima sesuatu pemberian atau janji dari pihak yang berperkara, baik langsung, dan atau
 - 3). Mengeluarkan pendapat atau pernyataan di luar persidangan atas suatu perkara yang sedang ditanganinya mendahului putusan
 - g. Tidak melaksanakan kewajiban sebagai Hakim untuk :
 - Menjalankan hukum acara sebagaimana mestinya
 - Memperlakukan para pihak yang berperkara dengan adil, tidak diskriminatif, dan tidak memihak, dan menjatuhkan putusan secara objektif didasarkan pada fakta dan hukum yang dapat dipertanggung jawabkan
- (3) Melakukan pengumpulan, pengolahan dan penelaahan laporan dan informasi tentang perilaku Hakim
- (4) Memeriksa Hakim Terlapor atau Hakim yang Diduga melakukan pelanggaran
- (5) Menyampaikan laporan dan informasi yang telah dikumpulkan, diolah dan ditelaah tentang perilaku Hakim Terlapor atau Hakim yang diduga melakukan pelanggaran
- (6) Menyampaikan laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap bulan kepada Mahkamah.

Apabila berdasarkan pemeriksaan Dewan Etik terbukti bahwa hakim yang bersangkutan melakukan pelanggaran maka Dewan Etik berwenang untuk mengusulkan pembentukan Majelis Kehormatan untuk memeriksa dan mengambil keputusan terhadap hakim tersebut.

Sedangkan keanggotaan dan susunan Dewan Etik beranggotakan 3 (tiga) orang, yang terdiri atas :

- (1) 1 (satu) orang mantan Hakim Konstitusi
- (2) 1 (satu) orang akademisi
- (3) 1 (satu) orang tokoh masyarakat

Salah satu alasan dibentuknya Dewan Etik adalah bahwa kode etik merupakan inti yang melekat yang melekat pada profesi hakim, karena merupakan kode perilaku yang memuat nilai etika dan moral. Kode etik menuntun hakim untuk berintegritas dan profesional. MK mempunyai kode etik dan perilaku Hakim Konstitusi dimaksudkan untuk mengatur perilaku hakim yang diperkenankan, yang dilarang, yang diharuskan, maupun yang dianjurkan atau yang tidak dianjurkan, baik di dalam maupun di luar kedinasan, untuk membentuk hakim sebagai pejabat kekuasaan kehakiman (*ambtsgrager van rechtelijkemacht*) yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela dan adil untuk dapat menjadi benteng terakhir dalam upaya penegakan hukum dan keadilan. Adanya potensi pelanggaran kode etik dan perilaku oleh Hakim Konstitusi menjadikan pengawasan untuk hakim konstitusi sangat diperlukan oleh karena itu dibentuklah Dewan Etik Hakim Konstitusi yang bersifat permanen (Mardiya, 2017 : 32).

Pengawasan internal terhadap Hakim Konstitusi yang ada saat ini sebagai mana diatur dalam Peraturan MK No.2 Tahun 2013 Tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi, masih memiliki beberapa kekurangan seperti kewenangan pengawasanyang dimiliki oleh Dewan Etik bersifat pasif, hal tersebut dirasa sangatlah longgar mengingat peran Dewan Etik sebagai *early warning system*, dan keberadaan Dewan Etik yang berada dilingkungan internal MK (Aulia, *et.al*, 2015 : 51)

Peraturan MK No.2 Tahun 2013 tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi dalam salah satu konsiderannya disebutkan bahwa sebelum terbentuknya Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Perpu No. 1 Tahun 2013 perlu dibentuk Dewan Etik Hakim Konstitusi. Dalam peraturan MK tersebut, pembentukan majelis kehormatan diusulkan oleh Dewan Etik Hakim Konstitusi. Hal ini mencerminkan bahwa pengawasan hakim konstitusi dilaksanakan sepenuhnya secara internal oleh MK (Nababan & Iswahyudi, 2014 : 158).

Setelah adanya pembatalan Perpu No. 1 Tahun 2013 atau UU No. 4 Tahun 2014, Mahkamah Konstitusi juga mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2014 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut pada dasarnya sama dengan peraturan Mahkamah Konstitusi sebelumnya yaitu peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006, yang membedakannya adalah keanggotaan dari Majelis Kehormatan Hakim Mahkamah Konstitusi tersebut yaitu terdiri dari :

- a. 1 (satu) orang Hakim Konstitusi
- b. 1 (satu) orang Komisi Yudisial
- c. 1 (satu) orang mantan Hakim Konstitusi
- d. 1 (satu) orang Guru Besar dalam bidang Hukum
- e. 1 (satu) orang tokoh masyarakat.

Mekanisme pengawasan hakim konstitusi yang hanya mengadopsi Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi, memiliki kelemahan jika dibandingkan dengan mekanisme pengawasan hakim menurut UUD NRI 1945, karena mekanisme pengawasan hakim pada dasarnya melibatkan lembaga diluar struktur organisasi. Lembaga pengawas hakim yang mandiri dan bebas dari campur tangan lain mutlak diperlukan dalam rangka menegakkan kehormatan, menjaga keluhuran martabat serta perilaku hakim untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih (Tutik, 2012 : 308).

2. Perlunya Pengawasan Eksternal Terhadap Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

Untuk menjaga marwah lembaga peradilan, idealnya Mahkamah Konstitusi memerlukan pengawasan, baik itu pengawasan internal maupun pengawasan eksternal. Membiarkan Mahkamah Konstitusi berjalan tanpa mekanisme pengawasan sebenarnya cukup membahayakan bagi Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Sekalipun Mahkamah Konstitusi dengan hakim-hakim yang ada sekarang ini, merasa sudah cukup diawasi oleh masyarakat, baik melalui media massa, LSM maupun kalangan kampus, akan tetapi itu masih sangat menggantungkan pada pengawasan spontan (tak terprogram), kualitas orang perorangan, dan bukan pada sistem. Mungkin dengan hakim konstitusi yang ada sekarang, dengan integritasnya yang tinggi, seolah-olah hakim konstitusi tak memerlukan pengawasan lagi. Sebab, mekanisme informal yang diciptakan di dalam telah membuat hakim berada pada situasi saling mengawasi. Itu sebabnya, hampir tak ada peluang dan bahkan mungkin tak pernah terpikirkan oleh hakim yang ada sekarang untuk bermain-main, selain karena integritas juga karena adanya mekanisme saling mengawasi semacam itu (Mahfud, 2011).

Dalam memformulasi sistem pengawasan terhadap hakim Mahkamah Konstitusi, dibutuhkan racikan yang tepat antara kewenangan pengawasan hakim dengan prinsip independensi hakim. Kegagalan-kegagalan terdahulu terjadi karena pengawas hakim sering tidak puas untuk sekedar mengawasi perilaku hakim sehingga kerap ngotot ingin masuk ke ranah putusan hakim. Komisi Yudisial misalnya, sebagai lembaga negara pelaku pengawasan eksternal terhadap kode etik dan perilaku hakim mengaku mengalami kesulitan melaksanakan kewenangan mengawasi perilaku hakim tanpa membaca putusan hakim. Sebab, hampir semua laporan yang diterima Komisi Yudisial ditengarai berkaitan langsung dengan putusan hakim, yang artinya berada pada teknis yudisial. Oleh sebab itu, dalam hal pengawasan hakim

kerap kali menuntut Komisi Yudisial membaca vonis pengadilan untuk kemudian memanggil hakim yang memutus vonis itu untuk diperiksa. Sebab dalam banyak kasus memang tak mungkin menghindar dari keharusan membaca vonis untuk menentukan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim. Alasannya, setiap kolusi itu pasti bermuara ke dalam vonis (Mahfud, 2011).

Mengenai independensi Kekuasaan Kehakiman, termasuk Mahkamah Konstitusi, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan menyatakan Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ketentuan tersebut menjelaskan sifat dan tujuan dari penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang merdeka guna menegakkan hukum serta keadilan. Disamping itu, frasa “kekuasaan yang merdeka” memperlihatkan dan sekaligus menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya dan dalam melaksanakan fungsinya itu tak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun.

Oleh sebab itu dengan sifat independen yang dimiliki, maka pengawasan yang dimaksud mestinya bukanlah pengawasan terhadap Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi, karena kekuasaan yang “merdeka” itu menimbulkan konsekuensi bahwa Mahkamah Konstitusi tak dapat dan tak boleh diawasi oleh lembaga lain. Pengawasan mestinya lebih tertuju kepada hakim konstitusi sebagai individu-individu terkait dengan perilaku dan etikanya (Mahfud, 2011).

Terkait dengan pengawasan terhadap hakim termasuk hakim konstitusi, perlu ditelaah tentang pengawasan itu sendiri. Substansi dari pengawasan bahwa pengawasan atau kontrol sejatinya adalah mekanisme normal, positif dan konstitusional dalam negara hukum dan negara demokratis agar kekuasaan politik atau kekuasaan hukum tidak menyimpang atau disalahgunakan baik secara sengaja, tidak sengaja atau karena kelalaian, sehingga disediakanlah norma atau institusi pengujian,

kontrol atau verifikasi. Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi diperlukan dengan alasan :

1. Pengawasan dibutuhkan dalam mengontrol jalannya sistem peradilan di Indonesia (yudikatif). Pengawasan terhadap lembaga peradilan lebih menitikberatkan pada pengawasan terhadap hakim, tidak terkecuali hakim konstitusi.
2. Isu dan kasus yang menerpa dua hakim Mahkamah Konstitusi yang berujung mundurnya salah seorang diantaranya, seolah menjadi pembenaran adanya kekhawatiran, bahwa independensi, imparialitas, integritas, dan kompetensi hakim-hakim Mahkamah Konstitusi akan menurun secara signifikan yang pada gilirannya membuat Mahkamah Konstitusi kehilangan kepercayaan.
3. Menjaga dan menegakkan citra Mahkamah Konstitusi yang sampai saat ini masih dipercaya publik sebagai satu-satunya peradilan yang relatif menjalankan proses peradilan dengan memenuhi prinsip-prinsip ideal peradilan (Suparman, 2011)

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka atau independen, oleh karena itu tidak boleh ada intervensi dari pihak manapun dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Di sisi lain hakim adalah manusia biasa yang dapat saja berbuat khilaf atau bahkan sengaja melakukan hal-hal yang menyimpang dengan berlindung di balik independensi. Berkaitan dengan hal tersebut kedepan harus dilakukan penguatan terhadap tugas dan kewenangan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara pelaku pengawasan terhadap hakim serta perlu dicarikan formulasi yang tepat agar pelaksanaan pengawasan tidak mengganggu atau berbenturan dengan independensi Kekuasaan Kehakiman.

Terkait dengan pengawasan eksternal terhadap hakim Mahkamah Konstitusi, Moh. Mahfud MD, sepakat bahwa kedepan hakim Mahkamah Konstitusi harus diawasi untuk kepentingan Mahkamah Konstitusi dalam jangka panjang. Pengawasan

terhadap hakim Mahkamah Konstitusi menurut Mahfud tidak didasari atas kecurigaan pada hakim Mahkamah Konstitusi, tetapi untuk menjaga martabat dan kehormatan Mahkamah Konstitusi (Mahfud, 2006 : 78).

Semangat atau spirit dari berbagai pendapat yang belakangan ini muncul sekalipun ada yang tidak setuju, maka Hakim Mahkamah Konstitusi tidak mungkin tidak diawasi. Kekuasaan kehakiman dengan keputusan yang final dan mengikat artinya tidak ada upaya hukum lagi, adalah kekuasaan konstitusional absolut yang punya peluang salah, tidak adil, tidak fair, tidak objektif, tidak profesional. Hakim-Hakim Mahkamah Konstitusi juga punya peluang untuk melakukan kesalahan sengaja ataupun kelalaian manusiawi (Marzuki, 2011)

Berdasarkan berbagai alasan tersebut, ditambah situasi hukum dan penegakan hukum saat ini yang sedang dilanda ketidakpercayaan oleh masyarakat, serta untuk meletakkan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi, maka DPR, Pemerintah dan Mahkamah Konstitusi harus menerjemahkan nilai-nilai, asas-asas dan imparialitas serta akuntabilitas Hakim Mahkamah Konstitusi.

Meskipun terdapat penolakan terhadap adanya campur tangan lembaga non yudisial (*extra judicial*) dalam pengawasan hakim konstitusi, tetapi telah menjadi pilihan politik hukum yang permanen bahwa dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim diperlukan pengawasan terhadap perilaku hakim agar sesuai kode etik dan pedoman perilaku sehingga setiap putusan hakim dilaksanakan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan pancasila dan UUD Tahun 1945 (Muhtadi, 2015 : 318).

Oleh karena itu pengawasan terhadap hakim konstitusi menurut penulis mutlak untuk dilakukan, karena tidak boleh ada satu lembaga negarapun yang bebas dari pengawasan. Hal ini merupakan bentuk transparansi dan pertanggungjawaban kepada publik yang juga merupakan tuntutan bagi lembaga-

lembaga negara dinegara modern saat ini. Secara profesi, hakim konstitusi adalah juga sama dengan hakim negeri, hakim tinggi, hakim agung dan juga hakim-hakim yang lain. Jadi tidak boleh ada diskriminasi perlakuan termasuk dalam hal pengawasan.

Dilihat dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan *binding*, maka dapat dijelaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi sangat absolut artinya putusannya bersifat terakhir dan mengikat serta tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan. Walaupun Hakim Konstitusi merupakan orang-orang pilihan dengan seleksi yang ketat tetapi Hakim Konstitusi tetaplah manusia yang punya peluang untuk berbuat salah dan khilaf. Apalagi kalau Hakim Konstitusi itu melakukan tindakan-tindakan yang sengaja menyimpang dan berlindung dibalik putusan yang bersifat final dan mengikat tersebut.

Dilihat dari kewenangan Mahkamah Konstitusi (4 kewenangan dan 1 kewajiban) yang diamanatkan oleh UUD 1945 yaitu : Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 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.

Ditambah lagi pada saat ini penyelesaian sengketa hasil pemilu juga masuk kedalam kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kalau diamati, kewenangan-kewenangan tersebut sangat strategis dan menentukan serta menimbulkan implikasi yang sangat luas oleh karena itu para pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi akan menggunakan segala daya upaya baik

itu kekuatan politik, kekuatan uang/modal maupun kekuatan sosial, untuk mencapai tujuannya.

Sebagai salah satu contoh adalah dalam kasus korupsi yang dialami oleh mantan ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar, terungkap fakta dalam persidangan bahwa karena tidak adanya pengawasan terhadap perilakunya, Akil Mochtar bisa bebas bepergian ke luar negeri (Singapura) untuk bertemu Ratu Atut Choisyah (mantan Gubernur Banten) dan bertemu dengan Habit Binti (mantan Bupati Gunung Mas) di rumah dinas, demikian juga dengan mantan hakim konstitusi Patrialis Akbar, yang acapkali bertemu dengan pihak yang sedang melakukan pengujian UU di MK, padahal seorang hakim dilarang bertemu dengan pihak-pihak yang diduga terkait dengan penanganan perkara yang ditangani.

Dari uraian-uraian tersebut menurut penulis tidak ada alasan untuk tidak melakukan pengawasan terhadap Hakim Konstitusi seperti halnya dengan hakim-hakim yang lain. Dan sudah selayaknya pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi tersebut dilakukan oleh Komisi Yudisial sebagai lembaga negara konstitusi (*constitutional organ*) yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi perilaku hakim.

Setelah perubahan UUD 1945 tidak ada satupun lembaga negara yang memegang kekuasaan tak terbatas tak terkecuali Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang melaksanakan Kekuasaan Kehakiman. Keberadaan Komisi Yudisial dimaksudkan antara lain sebagai salah satu lembaga yang dapat mengimbangi dan mengontrol kiprah para hakim, termasuk Hakim agung dan Hakim Konstitusi. Aturan main lebih rinci mengenai pelaksanaan kewenangan Komisi Yudisial menjadi mutlak diperlukan agar tak menimbulkan sengketa antar lembaga negara. Aturan main itu harus berada dalam wadah undang-undang agar memiliki kekuatan hukum dan menjadi acuan hukum bersama.

Komisi Yudisial merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang ditujukan untuk memperkuat *checks and balances* dari

kekuasaan kehakiman yang merdeka, sekaligus penunjang pelaksanaan fungsi dan kewenangan badan kekuasaan kehakiman itu sendiri. Pembentukan Komisi Yudisial bukanlah sekedar mengikuti kecenderungan (*trend*) yang terjadi di banyak negara, tetapi suatu keniscayaan dalam reformasi peradilan dan konstitusi. Bahkan embrio gagasannya sudah lama muncul sebagai bagian dari upaya menjaga dan meningkatkan integritas hakim dan sistem peradilan. Dengan kata lain, Komisi Yudisial turut berperan serta dalam memiliki tanggungjawab untuk mengupayakan tercapainya kondisi ideal dari fungsi dan kewenangan lembaga peradilan yang mandiri. Komisi Yudisial merupakan bentuk dari konsep pertanggungjawaban yang diperlukan untuk menunjang independensi peradilan itu.

Masih terkait dengan fungsi pengawasan, misi utama reformasi peradilan tidak hanya sebatas menegakkan independensi dan imparialitas peradilan. Tetapi juga membangun dan menjaga sistem akuntabilitas serta mekanisme kontrol bagi para hakim termasuk hakim konstitusi agar peradilan tidak memunculkan *abuse of power* atau *tyrani judicial*. Dalam konteks ini maka dalam menjalankan fungsi pengawasan, Komisi Yudisial harus mencari titik konvergensi/titik singgung antara independensi versus akuntabilitas, mengawasi tanpa mengganggu independensi.

Komisi Yudisial sesungguhnya merupakan mitra strategis dari DPR dan Presiden untuk melakukan dan memperkuat kontrol (*checks and balances*) terhadap Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Komisi Yudisial dan juga komisi-komisi independen lainnya adalah dimaksudkan sebagai *Institutional Watchdog*. Fungsinya adalah untuk memperkuat *checks and balances*, membangun akuntabilitas dan memperluas partisipasi masyarakat. Melalui kewenangannya, Komisi Yudisial punya peran sinergis bersama DPR dan Presiden untuk mendapatkan calon Hakim agung yang kredibel dan berintegritas. Melalui Komisi Yudisial diharapkan pula harkat, martabat dan perilaku para hakim dapat terjaga, tidak terkecuali Hakim Konstitusi, walaupun

seleksi atau pencalonan Hakim Konstitusi tidak melalui Komisi Yudisial (Arifin, 2007 : 16). Dan pada akhirnya akan tercipta peradilan yang bersih dan berwibawa serta dipercaya oleh masyarakat sehingga institusi kekuasaan kehakiman menjadi kuat.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang mandiri dan bebas dari campur tangan pihak manapun. Hakim merupakan profesi atau jabatan yang sangat mulia dan terhormat. Oleh karena itu perilaku hakim termasuk hakim konstitusi harus dijaga demi menjaga marwah institusi Mahkamah Konstitusi sehingga kedepannya diperlukan adanya pengawasan terhadap kode etik dan perilaku hakim, baik itu yang bersifat internal, maupun eksternal. Namun demikian, pengawasan eksternal terhadap hakim Mahkamah Konstitusi jangan sampai mengganggu independensi hakim Mahkamah Konstitusi. Pengawasan internal terhadap kode etik dan perilaku hakim konstitusi saat ini telah ada yaitu diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 10/PMK/2006 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2013 tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi, Peraturan Mahkamah No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor : 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pengawasan yang bersifat eksternal terhadap hakim Mahkamah Konstitusi saat ini belum ada pengaturannya. Sehingga dimasa mendatang pengawasan eksternal ini perlu juga dilakukan karena secara profesi hakim konstitusi sama dengan hakim-hakim yang lain termasuk dengan hakim agung. Komisi Yudisial sebagai lembaga negara hasil reformasi dan diberi kewenangan

oleh UUD 1945 untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim sudah selayaknya untuk diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap perilaku hakim konstitusi. Karena di zaman demokrasi modern seperti sekarang ini tidak boleh ada lembaga negara ataupun personalnya yang bebas dari pengawasan, hal ini sebagai bentuk dari akuntabilitas dan pelaksanaan dari prinsip *check and balances*. Namun demikian pengawasan terhadap hakim konstitusi ini jangan sampai mengganggu atau mengintervensi independensi peradilan sehingga perlu dicarikan formulasi yang tepat untuk mensinergikan antara pengawasan dengan independensi peradilan.

Saran

Berhubung Pasal 24B ayat (1) terkait kata "hakim" ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi bukan termasuk hakim konstitusi (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 dan No.1-2/PUU-XII/2014), maka ke depan agar Komisi Yudisial dapat mengawasi hakim konstitusi, perlu dilakukan amandemen terhadap Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 terkait dengan kata "hakim", sehingga selengkapnyanya berbunyi "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, hakim agung dan hakim konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arifin, F. (2007). *Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan Mendayung Diantara Simpati Dan Resistensi, Bunga Rampai Komisi Yudisial*, Edisi ke II, Jakarta : Komisi Yudisial RI.
- Mahfud MD, M. (2006). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : LP3ES.

Jurnal dan Makalah

- Aulia, E., *et. al.* (2015). Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Mewujudkan Independensi Hakim, *Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Unsyiah*, Vol.3 (No.2), pp.46-54.
- Aryanto, J. (2012). Pengawasan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi oleh Komisi Yudisial, *Jurnal Hukum ADIL*, Vol.3 (No.2), pp.283-312.
- Mahfud MD, M. (2011). Membangun Sistem Pengawasan Dan Meneguhkan Independensi Hakim Konstitusi, Makalah Seminar Kerjasama FH UII dengan Hans Seidel Foundation (HSF), Yogyakarta.
- Malik. (2013). Perppu Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi Versus Putusan Final Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 (No. 4), pp. 579-604.
- Mardiya, Nuzul Q. (2017). Pengawasan Perilaku Hakim Mahkamah Konstitusi oleh Dewan Etik, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol.6 (No.1), pp.25-40.
- Marzuki, S. (2011). Pengawasan Hakim Untuk Pengadilan Yang Bersih, Makalah dalam Seminar Penguatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia, Kerjasama Komisi Yudisial dengan PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Muhtadi. (2015). Politik Hukum Pengawasan Hakim Konstitusi, *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justisia*, Vol. 9 (No.3), pp. 310-330.
- Nababan, Budi S.P. & Iswahyudi, F. (2014). Pengawasan Hakim Konstitusi Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No.1-2/PUU-XII/2014, *Jurnal Legislasi*, Vol.11 (No. 2), pp. 151-160.
- Suparman, E. (2011). Pentingnya Pengawasan Hakim Konstitusi Oleh Komisi Yudisial, Makalah Seminar Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN Sultan Syarif Kasim, Pekanbaru
- Tutik, T.T. (2012). Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut UUD RI 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.12 (No.2), pp. 295-311.

Perundang-undangan dan Peraturan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PUU-VI/2006 Tentang Pengujian UU No. 22 Tentang Komisi Yudisial
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1-2/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 9/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 10/PMK/2006 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2013 Tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2014 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi

IV. PERBANDINGAN PENGATURAN TENTANG HAK AZASI MANUSIA (HAM) DALAM UUD 1945 DAN KONSTITUSI MADINAH

Abstrak

Bagi Indonesia, sebelum deklarasi hak asasi manusia 1948 diterima oleh majelis umum PBB, bangsa Indonesia telah terlebih dulu membahas mengenai pengaturan HAM didalam merumuskan Undang Undang Dasar (UUD) sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia. Pada konstitusi modern pengaturan HAM menjadi penting, seperti halnya yang terdapat pada UUD 1945, sedangkan Konstitusi Madinah ialah satu-satunya konstitusi yang pertama kali mengatur mengenai HAM dikarenakan pengaturan mengenai HAM sendiri telah dikenal dalam agama Islam yaitu pada awal abad ke 7 sebelum adanya pemikiran dan istilah HAM yang baru timbul pada abad ke 19. Perbedaan pengaturan HAM dalam UUD 1945 dan Konstitusi Madinah adalah pada Pasal 28B ayat (1) dan (2). 28C ayat (1). 28D ayat (2), (3) dan (4). 28G ayat (2). 28H ayat (1). 28I ayat (5) dan Pasal 28J ayat (2), dengan seluruh ketentuan yang di atur pada Konstitusi Madinah. Adapun persamaannya, pengaturan HAM di dalam UUD 1945 dan konstitusi Madinah yaitu berupa hak dasar kehidupan manusia seperti hak kebebasan hidup, hak kebebasan dalam beragama dan meyakini, hak untuk mendapatkan persamaan dan tidak diskriminatif, juga hak untuk tidak disiksa serta hak untuk saling menghargai dan melindungi di antara mereka. Sebagaimana yang diatur pada Pasal 28A. 28 C ayat (2). 28D ayat (1). 28E ayat (1), (2) dan (3). 28G ayat (1). 28H ayat (2), (3) dan (4). 28I ayat (1), (2), (3) dan (4). Dan Pasal 28J ayat (1), dengan ketentuan pada konstitusi Madinah dari angka 1 hingga angka 18.

A. PENDAHULUAN

Pada saat ini persoalan mengenai pengaturan Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi hal yang sangat penting di dalam

kehidupan manusia terutama di dalam berbangsa dan bernegara, di dalam perkembangannya HAM mulai menjadi perhatian khusus oleh negara maju maupun negara berkembang yang mulai memahami sangat pentingnya pengaturan mengenai perlindungan terhadap HAM. Perlindungan terhadap HAM tersebut dimasyarakat secara luas, dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap HAM, sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis.[1].

Konsepsi HAM pada awalnya menekankan pada hubungan vertikal, terutama dipengaruhi oleh sejarah pelanggaran HAM yang terutama dilakukan oleh negara, baik terhadap hak sipil, politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya. Sebagai konsekuensinya, di samping karena sudah merupakan tugas pemerintah, kewajiban utama perlindungan dan pemajuan HAM ada pada pemerintah.[2]. Dengan berkembangnya konsepsi HAM juga meliputi hubungan-hubungan horizontal mengakibatkan perluasan katagori pelanggaran HAM dan aktor pelanggarnya. Hak atas informasi dan hak partisipasi dalam pembangunan misalnya tidak hanya menjadi kewajiban negara, tetapi juga menjadi tanggung jawab korporasi-korporasi yang dalam aktivitasnya bersinggungan dengan kehidupan masyarakat.[3].

Semua peristiwa yang mendorong munculnya gerakan kebebasan dan kemerdekaan selalu mempunyai ciri-ciri hubungan kekuasaan yang menindas dan tidak adil, yaitu baik dalam struktur hubungan antara suatu bangsa dengan bangsa yang lain maupun dalam hubungan antara satu pemerintahan dengan rakyatnya. Dalam wacana perjuangan untuk kemerdekaan dan HAM pada awal sampai pertengahan awal ke-20 yang menonjol adalah perjuangan mondial bangsa-bangsa terjajah menghadapi bangsa-bangsa penjajah. Oleh karena itu, rakyat di semua negara yang terjajah secara mudah terbangkitkan semangatnya untuk secara bersama-sama menyatu dalam gerakan solidaritas perjuangan anti penjajahan.[2].

Bagi Indonesia, sebelum deklarasi hak asasi manusia 1948 diterima oleh majelis umum PBB, masalah HAM bukan suatu persoalan baru, pada dasarnya bangsa Indonesia telah terlebih dulu memahami mengenai pengaturan HAM. Hal tersebut dapat ditelusuri lewat sejarah panjang bangsa Indonesia mewujudkan kemerdekaan maupun setelah terjadinya kemerdekaan. Misalnya dalam perdebatan mengenai pengaturan tentang HAM pada sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang menyiapkan rancangan Undang-Undang Dasar (UUD) sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia, perdebatan itu terjadi antara *Founding Fathers* untuk memasukkan prinsip-prinsip mengenai HAM kedalam UUD sebagai rumusan Konstitusi sebuah negara yang akan merdeka. Perdebatan itu terjadi antara kelompok Soekarno-Soepomo yang tidak sepakat dimasukkannya rumusan mengenai HAM, terutama yang bersifat liberal individualistik ke dalam UUD di lain pihak kelompok Moh. Yamin-Moh. Hatta yang menghendaki agar UUD memuat prinsip-prinsip pengaturan mengenai HAM secara terperinci dan pada akhirnya perdebatan tersebut berhasil terjadi kesepakatan bahwa memasukkan mengenai ketentuan HAM kedalam UUD secara terbatas dengan cakupan yang sedikit di bandingkan dengan deklarasi HAM sedunia. Cakupan tersebut termuat pada pasal 27, 28, 29, 31 dan 34 UUD tetapi setelah terjadi pergeseran politik dan pemerintahan yang menyebabkan terjadinya amandemen UUD ketentuan mengenai HAM terjadi perkembangan cakupan yang lebih luas seperti halnya yang terdapat pada BAB XA pasal 28A sampai 28J.[4].

HAM seperti tersebut di dalam *The Universal Declaration of Human Right* yang di deklarasikan 10 Desember 1948 oleh PBB meskipun untuk hal-hal mendasar sebagian besar sama terdapat dalam Al-Quran, akan tetapi masih juga terdapat sedikit perbedaan di dalam keduanya. Jadi konsep mengenai HAM juga tidak persis sama antara pandangan barat dan ajaran Islam. Di tengah kemajemukan penduduk kota Madinah itu, Nabi Besar Muhammad S.A.W berusaha membangun tatanan hidup bersama,

mencakup semua golongan yang ada di kota Madinah. Sebagai langkah awal, beliau “mempersaudarakan” antara muslim pendatang dan muslim Madinah.[5].

Perlu kiranya disinggung disini bahwa ada dua langkah awal yang dilakukan oleh Muhammad S.A.W adalah pertama, membangun mesjid yang dikenal sebagai mesjid quba dan kedua, seperti tersebut di atas, mempersaudarakan kaum Muhajirin dan Anshor. Kedua tindakan Nabi Muhammad S.A.W tersebut di atas mencerminkan, seperti makna namanya, bahwa Islam yakni muslimin menyebarkan perdamaian. Betapa tidak, mesjid adalah tempat bersujud menyembah Allah Tuhan Yang Maha Esa, Maha Pengasih, Maha Penyayang, demikian pula persaudaraan antara Muhajirin dan Anshor adalah upaya untuk menjalin kasih sayang antara satu dengan yang lain. Hal ini sangat bertentangan dengan kebiasaan kaum imperialis, misalnya seperti belanda dulu, yang setibanya di suatu wilayah negara lain, biasanya diiringi dengan desingan peluru, disusul mendirikan benteng pertahanan yang merupakan manifestasi sikap permusuhan.[6]. Dalam situasi dan kondisi penduduk madinah seperti tersebut di atas, yakni adanya kemajemukan dalam agama dan kepercayaan serta pluralitas dalam kesukuan Nabi Muhammad S.A.W membuat suatu dokumen politik yaitu Konstitusi Madinah sebagai aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah. Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Muhammad sendiri menjadi negara berdaulat.[7].

Negara Indonesia yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, sebagaimana diketahui adalah negara dengan wilayah yang cukup luas, yang dihuni oleh penduduk yang sangat majemuk. Ada banyak ragam suku bangsa, adat istiadat dan kebiasaan, bahasa daerah, budaya serta segi-segi lainnya. Meskipun demikian dalam perumusan dan pembuatan UUD 1945 ada kenyataan yang tak dapat disangkal bahwa sebagian besar bangsa Indonesia itu adalah pemeluk agama Islam. Bahkan pemeluk agama Islam dengan jumlah terbesar di dunia. Demikian

pula adalah suatu fakta yang tak terbantahkan bahwa dari anggota-anggota *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* (BPUPKI) yang berjumlah 62 orang itu diketuai oleh Radjiman Wedyodiningrat dengan wakil ketua R.P. Soeroso, sebagian besar beragama Islam, 15 anggota di antaranya mewakili kelompok nasionalis Islam.[5].

Selanjutnya karena Konstitusi Madinah adalah konsep yang dibuat oleh Rasulullah Muhammad S.A.W, sebagaimana pengemban risalah Islam, UUD 1945 dibuat oleh BPUPKI yang seperti tersebut di atas anggota-anggotanya kebanyakan beragama Islam dan Indonesia yang merupakan bangsa yang penduduknya pemeluk agama Islam terbesar di dunia maka dapat disimpulkan bahwa pengaruh ajaran Islam dalam masalah demokrasi dan HAM pada kedua Konstitusi tersebut akan terasa kalau tidak dapat dikatakan dominan.[9]. Yang menjadi perbedaan dasar di antara keduanya ialah terletak pada prinsip kekuasaan berasal dari rakyat dan di pertanggung jawabkan kepada rakyat, sedangkan dalam Konstitusi Madinah prinsip kekuasaan berasal dari Allah dan dipertanggung jawabkan kepada Allah.

Mengingat Konstitusi (UUD) merupakan sebagai perangkat hukum dasar (*Fundamental Law*) dalam sebuah negara, maka konstitusi menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam upaya-upaya penegakan hukum. Sebagai bagian yang terpenting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang di dasarkan pada hukum, selain mencerminkan hubungan antara pemerintah dan rakyat, konstitusi juga memuat hal-hal mendasar tentang persoalan HAM.[8].

B. PEMBAHASAN

1. Perbandingan UUD 1945 dan Konstitusi Madinah Dalam Hal Pengaturan Mengenai HAM

Perbedaan signifikan antara UUD 1945 dan konstitusi Madinah dalam hal pengaturan HAM ialah konsep-konsep mendasar dalam kedudukan konstitusi tersebut pada kedaulatan hukum di negara tersebut apabila kita melihat pada berlakunya

konstitusi Madinah bahwa yang menjadi kedaulatan hukum tertinggi bukanlah diserahkan kepada rakyat sebagaimana yang di atur pada UUD 1945 yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD yang berarti bahwa kedaulatan tertinggi dalam negara republik Indonesia ialah kedaulatan rakyat yang mana kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut UUD sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi yang mengatur pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara.[9]. Sedangkan kedaulatan tertinggi pada konstitusi Madinah ialah ketetapan dari Allah dan Rasulnya hal ini seperti termaktub pada Pasal 1 dan Pasal 23 yang sangat jelas seperti halnya yang terdapat pada pasal 23 “Jika terjadi perbedaan pendapat di antara kalian mengenai sesuatu, maka dikembalikan kepada Allah dan Muhammad”. [7].

Maksud dari kalimat tersebut sangat jelas, yaitu menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan agama. Sehingga agamalah yang berkuasa di Madinah, ia yang berhak memberikan keputusan dalam segala perselisihan guna mencegah terjadinya guncangan internal akibat terlalu banyaknya pihak yang berkuasa.[10]. Salah satu yang menjadikan kedaulatan Allah dan Rasul nya itu menjadi kedaulatan tertinggi bahwa Rasulullah memiliki keinginan yang kuat untuk menegakkan segala perintah Allah melalui negara Islam yang dibentuknya, seperti halnya pada firman Allah Subhanahu Wata’ala pada surah (Yusuf:40).[11].

Bahwa dapat dilihat adanya perbedaan mendasar dalam UUD 1945 dengan konstitusi Madinah yang mana perbedaan mendasar tersebut sangat berpengaruh terhadap pengaturan HAM diantara kedua konstitusi tersebut, tentunya perbedaan dari pandangan pengaturan HAM yang terdapat pada kedua konstitusi tersebut.[12].

Pengaturan mengenai HAM di dalam UUD 1945 terdapat dalam bab XA yang dimulai dari pasal 28A sampai dengan pasal 28J adapun ada sebagian pasal diluar bab XA yang merangkup mengenai HAM itu seperti pasal 26 sampai dengan pasal 28.

Sedangkan pada konstitusi Madinah pengaturan mengenai HAM tidak disebut pasal mana yang secara tegas mengatur HAM di dalam naskah tertulis pada konstitusi Madinah, beberapa orang ahli mencoba meneliti yang mana saja pasal yang mengatur HAM di dalam konstitusi Madinah tersebut seperti yang terdapat di dalam buku zainal abidin yang berjudul Piagam Madinah yang mana mengelompokkan pasal pengaturan HAM dalam konstitusi Madinah tersebut pada romawi II (dua) mengenai HAM mulai dari pasal 2 sampai dengan pasal 10, apabila dilihat pada teks konstitusi Madinah yang lain yang dikutip oleh para ahli sejarawan dan sarjana muslim seperti Ibnu Ishaq sebagai mana yang dikutip Ibnu Hisham dalam bukunya Sirah Nabawiyah juga seperti Ahmad Sukarja dalam bukunya Piagam Madinah dan UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara jelas pasal mana yang mengatur HAM dalam konstitusi Madinah begitu juga dengan Muhammad Ali Ash-Shalabi di dalam bukunya Sejarah Lengkap Rasulullah tidak menyebutkan secara jelas pasal mana di dalam konstitusi Madinah ataupun hingga sarjana barat seperti Montgemery tidak menjelaskan secara eksplisit pasal mana yang mengatur mengenai HAM di dalam konstitusi Madinah.[6].

Walaupun tidak dijelaskan secara eksplisit di dalam konstitusi Madinah pasal mana yang mengatur HAM tetapi dapat dilihat dan dibaca secara jelas bahwa konstitusi Madinah mengatur mengenai HAM, yang menjadi pertanyaan adalah mengapa di dalam konstitusi Madinah tidak dijelaskan secara eksplisit pasal mana saja yang mengatur HAM dikarenakan pemikiran dan istilah HAM itu sendiri baru timbul dalam perkembangan politik yang terjadi pada daratan Eropa sedangkan konstitusi Madinah lebih dulu ada sebelum timbulnya pemikiran konsepsi HAM yang ada di Eropa. Islam lebih dahulu mengatur mengenai HAM walau tidak disebutkan secara jelas dengan penyebutan istilah HAM.[12].

Pada konstitusi modern pada saat ini pengaturan HAM menjadi salah satu materi muatan yang terpenting pada konstitusi seperti halnya yang terdapat pada UUD 1945 yang

merupakan konstitusi modern yang mengatur mengenai HAM sedangkan konstitusi Madinah ialah satu-satunya konstitusi yang pertama kali mengatur mengenai HAM dikarenakan pengaturan mengenai HAM sendiri telah dikenal dalam agama Islam sebelum adanya pemikiran dan istilah HAM yang baru timbul pada abad ke 19.[13].

Pasal-Pasal yang mengatur mengenai HAM di dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut :

1. Pasal 27 ayat (1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
2. Pasal 27 ayat (2) “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.
3. Pasal 27 ayat (3) “Setiap warga negara berhak dan waib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”..
4. Pasal 28 “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.
5. Pasal 28A “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya.
6. Pasal 28B ayat (1) “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”.
7. Pasal 28B ayat (2) “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”
8. Pasal 28C ayat (1) “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.
9. Pasal 28C ayat (2) “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.”.

10. Pasal 28D ayat (1) “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
11. Pasal 28D ayat (2) “Setiap orang berhak untuk berkerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”
12. Pasal 28D ayat (3) “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”
13. Pasal 28D ayat (4) “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
14. Pasal 28E ayat (1) “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.”
15. Pasal 28E ayat (2) “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.”
16. Pasal 28E ayat (3) “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.”
17. Pasal 28F “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”
18. Pasal 28G ayat (1) “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
19. Pasal 28G ayat (2) “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat

- martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.”
20. Pasal 28H ayat (1) “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”
 21. Pasal 28H ayat (2) “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”
 22. Pasal 28H ayat (3) “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.”
 23. Pasal 28H ayat (4) “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.”
 24. Pasal 28I ayat (1) “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.”
 25. Pasal 28I ayat (2) “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.”
 26. Pasal 28I ayat (3) “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”
 27. Pasal 28I ayat (4) “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”
 28. Pasal 28I ayat (5) “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang

demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

29. Pasal 28J ayat (1) “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
30. Pasal 28J ayat (2) “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.[14].

Begitulah pengaturan mengenai HAM di dalam UUD yang menggambarkan pengaturan di dalam konstitusi modern pada zaman sekarang yang berlandaskan prinsip kerakyatan dan negara hukum. Adapun pengaturan mengenai HAM di dalam konstitusi Madinah yang merupakan konstitusi pertama kali yang terdapat di dunia, tentunya konstitusi Madinah berbeda dari konstitusi modern pada zaman sekarang di karenakan konstitusi Madinah ada sejak 1400 tahun yang lalu yang melambangkan konstitusi klasik pada zaman sekarang.

Secara konteks tertulis yang asli sebagaimana yang dikutip pada Sirah Nabawiyah Ibnu Hisyam tidak ada berbentuk dalam bab, pasal-pasal atau format yang tersusun rapi seperti konstitusi tertulis pada umumnya pada zaman modern sekarang ini. Adapun Zainal Abidin di dalam bukunya Piagam Madinah mencoba menyusunnya dengan rapi dan mengikuti format penulisan pada konstitusi modern pada umumnya yaitu dengan berbentuk bab dan pasal-pasal.[7].

Namun apa yang diuraikan Zainal Abidin di dalam bukunya tersebut hanya mencakup beberapa pasal saja yang menurutnya sebagai pengaturan HAM, melihat apa yang ditulis pada buku

sejarah lainnya isi dari piagam Madinah yang mengatur HAM tersebut tidak hanya yang dikemukakan oleh Zainal Abidin saja banyak kalimat pada konstitusi tersebut mengandung unsur HAM dalam penulisannya, seperti halnya di dalam UUD 1945 yang terdapat pada pasal 27 dan 28 UUD 1945 walau pasal tersebut tidak termasuk pada bab mengenai HAM tetapi pasal tersebut mengandung makna unsur HAM.[15]. Adapun pengaturan HAM di dalam konstitusi Madinah dalam hal yang lebih luas ialah:

1. Sesungguhnya mereka adalah mat yang satu di antara manusia-manusia lainnya.
2. Kaum Muhajirin dari kalangan Quraisy hidup saling bahu-membahu di antara mereka. Mereka rela berkorban untuk orang yang baik dan adil di antara kaum mukminin.
3. Bani Auf dengan kabilahnya saling bahu-membahu di antara mereka. Mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.
4. Bani Harits bin Khazraj saling bahu-membahu di antara mereka. Dan mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.
5. Bani Sa'idah saling bahu-membahu di antara mereka. Dan mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.
6. Bani Jusyam saling bahu-membahu di antara mereka. Dan mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.
7. Bani Najjar saling bahu-membahu di antara mereka. Dan mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.

8. Bani Amr bin Auf saling bahu-membahu di antara mereka. Dan mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.
9. Bani An-Nabit saling bahu-membahu. Dan mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.
10. Bani Aus saling bahu-membahu. Dan mereka rela berkorban untuk orang yang kesusahan di antara mereka dengan cara yang baik dan adil diantara kaum mukminin.
11. Sesungguhnya kaum mukminin tidak diperkenankan membiarkan orang-orang miskin di antara mereka. Hendaknya mereka memberinya dengan perlakuan yang baik berupa tebusan atau diyat. Tidak boleh seorang mukmin menyertai budak mukmin lainnya tanpa keberadaannya.
12. Sesungguhnya orang-orang mukmin yang bertakwa (tangan mereka) atas setiap orang berlaku sewenang-wenang di antara mereka, atau berlaku dosa, atau menyulut permusuhan, atau menimbulkan kerusakan di antara sesama mukmin. Sesungguhnya tangan-tangan mereka atas diri orang itu secara bersama-sama, sekalipun orang itu anak salah seorang di antara mereka.
13. Orang muknim tidak boleh membunuh orang mukmin lantaran membela orang kafir. Dan tidak boleh menolong orang kafir dengan merendahkan orang mukmin.
14. Sesungguhnya orang-orang Yahudi yang mengikuti kita, maka ia berhak mendapatkan bantuan dan tidak akan dizalimi.
15. Sesungguhnya kaum Yahudi dari Bani Auf merupakan satu kelompok dengan kaum mukmin. Bagi Yahudi agama mereka sendiri, dan bagi muslim agama mereka sendiri juga. Begitu juga berkenaan dengan budak dan jiwa mereka. Kecuali orang yang berbuat zhalim atau berbuat dosa maka sesungguhnya tidaklah merugi kecuali jiwanya dan keluarganya.

16. Sesungguhnya orang Yahudi bertanggung jawab atas belanja mereka, dan untuk orang muslim pun demikian. Sesungguhnya diantara mereka boleh saling membantu atas orang yang memerangi pemegang ketetapan ini. Dan atas mereka saling menasehati dan kebaikan itu selain dosa.
17. Sesungguhnya tidak boleh dilanggar kehormatan kecuali tas izin pemilikinya.
18. Sesungguhnya tulisan ini tidak memojokkan kecuali bagi orang zalim dan durhaka, bagi orang yang keluar rumah dia akan aman dan orang yang tinggal di Madinah dia juga aman, kecuali orang yang zalim dan durhaka, dan sesungguhnya Allah akan menolong orang yang bertakwa, dan Muhammad adalah utusan Allah.[7].

Bahwa dapat dilihat pada uraian diatas bagaimana UUD 1945 mengatur mengenai HAM dan konstitusi Madinah yang merupakan konstitusi pertama di dunia mengatur tentang pengaturan HAM, antara lain adalah sebagai berikut :

1. Kedaulatan dan kedudukan pada dua konstitusi tersebut, pada UUD 1945 kedaulatan konstitusinya berada di tangan rakyat dan kedudukan pengaturan HAM pada UUD 1945 merupakan sumber hukum dasar atau tertinggi dalam pengaturan HAM sedangkan konstitusi Madinah kedaulatan pada konstitusinya berada di tangan Allah dan Rasulnya, sedangkan kedudukan nya UUD 1945 adalah berupa hukum tertinggi pada Negara Republik Indonesia sedangkan hukum tertinggi pada negara Madinah pada saat itu bukanlah konstitusi Madinah tetapi adalah Al-Qu'an dan Sunnah Rasulullah walau dalam hal ini kedaulatan dan kedudukan suatu konstitusi tersebut sangat mempengaruhi dalam hal pengaturan HAM yang terdapat dalam konstitusi tersebut.
2. UUD 1945 mengatur masalah HAM sebagaimana yang termaktub dalam konstitusi tersebut tersusun dengan rapi telah di format dalam bentuk bab, pasal dan ayat, sedangkan dalam konstitusi Madinah pengaturan HAM tidak dijelaskan secara jelas dalam penulisannya sebagaimana yang termaktub

dalam UUD 1945 yang secara jelas menjelaskan secara tegas penulisan HAM.

3. UUD 1945 melalui beberapa amandemen dalam wujud untuk penyempurnaan UUD 1945 menggunakan penulisan dan pemikiran yang modern sesuai dengan perkembangan zamannya sedangkan konstitusi Madinah sesuai pula dengan perkembangan zamannya dan problematika yang di hadapi pada masyarakat nya.
4. Pengaturan HAM pada UUD di atur kembali dan dijelaskan lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti dengan adanya UU HAM dan UU Pengadilan HAM sebagai peraturan yang mengatur lebih lanjut pembahasan HAM yang terdapat dalam UUD 1945, sedangkan konstitusi Madinah tidak ada pengaturan lebih lanjut yang menjelaskan HAM seperti perundang-undangan yang kedudukan hukumnya dibawah konstitusi tersebut, malah pengaturan hak pada negara Madinah saat itu pengaturan pokoknya yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah bukan pada konstitusinya.
5. Pada pasal UUD 1945 yang mengatur mengenai HAM sampai pada ranah private warga negaranya yaitu mengatur mengenai membentuk keluarga untuk melanjutkan keturunan melalui perkawinan seperti yang terdapat pada Pasal 28B ayat (1), sedangkan pada konstitusi Madinah tidak ada dijelaskan pengaturan HAM dalam hal tersebut, malah pada masyarakat Madinah masalah perkawinan di atur pada Al-qur'an dan Sunnah bukan pada konstitusi.
6. Pada pasal UUD 1945 mengatur mengenai hak hidup bagi anak serta perlindungan nya seperti yang terdapat pada Pasal 28B sedangkan pada konstitusi Madinah tidak terdapat pengaturan seperti itu pada konstitusi Madinah hanya mengatur secara umum jangan berbuat sewenang-wenang jangan membunuh diantara mereka dan saling berbuat adil.
7. Pada pasal UUD 1945 yang mengatur mengenai HAM mengatur hak untuk mengembangkan diri serta mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan

dan teknologi, seni dan budaya seperti yang termaktub pada pasal 28C ayat (1) UUD 1945 sedangkan pada konstitusi Madinah tidak ditemukan pengaturan HAM yang seperti ini.

8. Pada UUD 1945 ada pengaturan HAM mengenai hak untuk bekerja dan mendapatkan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja sedangkan pada konstitusi Madinah tidak mengatur hal tersebut karena negara Madinah tidak memiliki kewajiban pada penduduk nya untuk memberikan hak untuk bekerja dan menerima imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja seperti yang terdapat pada pasal 28D ayat (2). Konstitusi Madinah hanya mengatur secara umum mengenai saling tolong menolong untuk membantu orang yang kesusahan serta berbuat adil di antara mereka.
9. Pada UUD 1945 mengatur kesamaan setiap orang yang merupakan warga negara memperoleh kesempatan yang sama seperti yang terdapat pada Pasal 28D ayat (3). Sedangkan pada konstitusi Madinah tidak mengatur hal tersebut karena dalam menjalankan pemerintahan seutuhnya ketetapan itu di tangan Allah dan Rasulnya.
10. Perbedaan antara UUD 1945 dan konstitusi Madinah juga terdapat seperti pada Pasal 28C mengenai hak pendidikan sampai dengan ilmu pengetahuan dan teknologi dan juga Pasal 28H hal ini tidak diatur dalam konstitusi Madinah karena pengaturan tersebut telah sama dengan pengaturan mengenai hak untuk hidup. Pengaturan ini juga timbul karena terjadinya perkembangan modern pada saat ini.
11. Pada UUD 1945 terdapat Pasal 28D ayat (4) mengenai status kewarganegaraan dan itu merupakan hak yang dimiliki setiap warga negara, hak status kewarganegaraan ini merupakan HAM yang dimiliki warga negara sedangkan apabila dilihat pada konstitusi Madinah pengaturan HAM seperti ini tidak di temukan tidak ada pada konstitusi Madinah hak masyarakat Madinah yang berada dalam wilayah kepemimpinan Rasulullah

yaitu pada negara Madinah di karenakan pada saat itu masyarakat yang berada di negara Madinah tidak mengenal namanya status warga negara, kerana mereka semua merelakan dan melakukan perjanjian bersama Rasulullah untuk hidup bersama di Madinah tanpa adanya paksaan walau tidak semua warga nya beraqidah yang sama yaitu seorang muslim.

12. Pada UUD 1945 mengenai suaka politik yang terdapat pada Pasal 28H ayat (1). apabila dilihat pada konstitusi Madinah ketetapan itu tidak mengenal adanya suaka politik dikarenakan pada setiap masyarakat Madinah mendapatkan perlindungan yang adil dan apabila ada yang coba melakukan hubungan dengan kelompok lain dengan tujuan berkerjasama dengan niat makar untuk melakukan kejahatan kepada Rasulullah maka ia akan diperangi dan akan diusir keluar dari wilayah Madinah seperti itulah yang dicoba oleh para kelompok-kelompok yahudi yang berkerjasama dengan kelompok lain untuk memerangi kaum muslimin maka Rasulullah memerangi balik serta mengusir para yahudi dari wilayah Madinah.
13. Pada UUD 1945 menganut prinsip negara hukum yang demokratis untuk menegakkan dan melindungi HAM seperti yang terdapat pada Pasal 28I ayat (5). Pada konstitusi Madinah tidak dikenal hal seperti itu penegakkan dan perlindungan kepada setiap Manusia bertumpu pada nilai syari'at yaitu setiap apa yang diperintahkan Allah yang termuat dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah yang menjadi pokok kehidupan pada masyarakat Madinah.

Dari uraian di atas dapat kita lihat bahwa terjadi perbedaan pada pengaturan HAM pada dua konstitusi tersebut seperti halnya kedaulatan dan kedudukan pada dua konstitusi tersebut. Walaupun terdapat perbedaan pada dua konstitusi tersebut yaitu UUD 1945 dan konstitusi Madinah juga terdapat beberapa kesamaan konsep pengaturan HAM yang terkandung pada dua konstitusi tersebut.

2. Persamaan Pengaturan HAM dalam UUD 1945 dan Konstitusi Madinah

Walau terdapat beberapa perbedaan dalam pengaturan HAM pada UUD 1945 dan konstitusi Madinah juga terdapat beberapa persamaan dalam hal pengaturan HAM. Persamaan inilah yang membuktikan bahwa konstitusi Madinah sebagai konstitusi yang pertama kali di dunia telah lebih dahulu mengatur mengenai hak dalam kehidupan manusia yang harus dilindungi, walau pada saat itu peradaban yang ada masih sering melanggar hak dan kebebasan menjalankan kehidupannya, tetapi negara Madinah yang merupakan basis dakwah umat Islam telah mengatur hal tersebut di karenakan agama Islam adalah agama yang rahmatan lil Alamin yang membawa rahmat bagi setiap manusia maka dari itu Islam sangat menghargai hak pada setiap manusia tanpa melupakan hak nya dan ini dibuktikan dengan adanya konstitusi Madinah ini yang mana masyarakat yang berada pada wilayah negara Madinah tidak seluruh nya satu suku dan satu kaum apalagi satu aqidah atau satu agama yaitu Islam dan konstitusi Madinah sangat menggambarkan betapa agama Islam mengajarkan untuk selalu menghargai dan berbuat adil pada setiap manusia. UUD 1945 sebagai konstitusi modern yang mengatur masalah HAM memiliki kesamaan dengan konstitusi Madinah yang merupakan konstitusi klasik pada saat ini.[16].

Adapun persamaan antar dua konstitusi tersebut dalam pengaturan HAM ialah sebagai berikut:

1. Dalam perumusan pengaturan HAM dalam UUD 1945 hak yang paling mendasar adalah hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan sebagai mana yang terdapat pada pasal 28A, pasal 28B ayat (2), pasal 28I ayat (1), begitu juga pada konstitusi Madinah hak yang paling mendasar adalah hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan seperti yang terdapat pada angka 2 dan pada ketentuan lainnya seperti angka 3 sampai dengan angka 12 konstitusi Madinah, bahwa tetap memberikan hak untuk hidup, mempertahankan

hidup dan tidak dibunuh serta tidak adanya diskriminasi kecuali melanggar ketentuan yang ada.

2. Setiap manusia memiliki hak untuk dapat hidup dengan rasa aman dan tidak di langgar kehormatannya tanpa membedakan siapapun hal ini merupakan HAM yang dimiliki setiap manusia, rumusan seperti ini juga terkandung dalam pengaturan HAM pada UUD dan konstitusi Madinah. Seperti yang terdapat pada Pasal 28B ayat (2), 28D ayat (1) dengan angka 12 sampai dengan angka 16 konstitusi Madinah.
3. Setiap orang berhak memilih dan meyakini suatu keyakinan kepercayaan agama, ini merupakan bagian pengaturan HAM pada UUD 1945 dan juga pada konstitusi Madinah. Seperti yang terdapat pada Pasal 28E ayat (1), (2) dan (3) dengan angka 15, 17 dan 18 konstitusi Madinah.
4. Setiap orang sama kedudukannya pada hukum dan pemerintahan yang berarti negara tidak membedakan seseorang itu berdasarkan golongan suku dan agama nya, ini merupakan unsur yang termasuk dalam pengaturan HAM. Antara UUD 1945 dan konstitusi Madinah sama-sama mengatur mengenai pengaturan mengenai HAM tersebut. Seperti yang terdapat pada Pasal 28D ayat (2) dengan angka 14 konstitusi Madinah.
5. Perlakuan yang adil di hadapan hukum tanpa membedakan siapa yang melakukannya, pada konstitusi Madinah pengaturan hal seperti ini sangat dijunjung tinggi, Rasulullah tidak pernah membedakan siapa saja yang melakukan kesalahan walau sekalipun yang melakukan hal itu anak beliau maka beliau akan tetap memberikan hukuman kepada siapapun yang bersalah. Semua orang itu sama kedudukannya di hadapan Allah yang membedakan satu dengan yang lain adalah ketakwaan saja.
6. Pada UUD 1945 dalam salahsatu pasalnya menyatakan setiap warga negara mendapatkan kesempatan yang sama begitu jugalah pada konstitusi Madinah yang menyatakan kita adalah

satu umat yang satu dan pada ketetapanannya di tetapkan bagi setiap suku untuk saling tolong menolong dan menghargai.

7. Pada konstitusi Madinah juga memberi kebebasan kepada setiap masyarakat untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapatnya seperti diketahui pada ketetapan ini Rasulullah sebagai pemimpin bagi umat tidak pernah melarang orang untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapatnya hal ini dapat dilihat bagaimana yahudi tetap dibiarkan hidup dikalangan masyarakat Madinah yang notabene adalah muslim, Rasulullah tetap membiarkan masyarakat Madinah untuk berkumpul diantara mereka dan mengeluarkan pendapatnya terkait hubungan antar sesama mereka asalkan tidak melanggar ketetapan ini. Hal ini punya persamaan antara UUD dan konstitusi Madinah.
8. Setiap orang pada konstitusi Madinah dan UUD 1945 sama-sama berhak atas perlindungan atas diri mereka seperti yang ada dalam pasal 28G ayat (1) konsep pengaturan HAM yang terdapat pada pasal ini juga terdapat juga pada konstitusi Madinah seperti halnya orang mukmin tidak boleh berlaku sewenang-wenang dan membunuh orang yahudi tanpa sebab dan mereka saling membantu di antara mereka bagi setiap orang yang memerangi ketetapan ini. Seperti yang terdapat pada angka 12 hingga angka 16 konstitusi Madinah.
9. Segala bentuk untuk mendapatkan keadilan dan menjaga martabat serta saling melindungi dalam HAM antara konstitusi Madinah dan UUD 1945 memiliki kesamaan dalam hal pengaturannya.
10. Persamaan juga terdapat pada UUD 1945 dan konstitusi Madinah yang mana setiap orang berhak memperoleh informasi serta mengolah informasi tersebut ini merupakan hak kebebasan dalam menjalankan kehidupan hal ini tidak dilarang pada konstitusi Madinah asalkan tidak menyebarkan informasi yang tidak benar dan bertujuan untuk melakukan makar kepada Rasulullah.

11. UUD 1945 dan konstitusi Madinah juga tidak membenarkan segala bentuk diskriminasi di antara mereka karena segala bentuk sikap diskriminatif akan menimbulkan kesewenang-wenangan dan sikap saling tidak menghargai sedangkan UUD 1945 dan konstitusi Madinah saling menghargai atas perbedaan, mereka saling toleransi di antara mereka dalam hal hubungan sosial di antara mereka.
12. Persamaan di antara UUD 1945 dan konstitusi Madinah adalah sama-sama memberikan perlindungan di antara mereka dan berbuat adil serta menghormati HAM nya orang lain dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di antara mereka.
13. Persamaan juga terdapat seperti pada Pasal 28I ayat (1), (2), (3) dengan angka 12 hingga angka 18 sebagaimana yang telah diuraikan pada persamaan-persamaan yang di atas.

Persamaan pada pengaturan HAM antara UUD 1945 dan konstitusi Madinah adalah persamaan pokok dalam nilai-nilai dasar hak setiap manusia seperti hak hidup, hak beragama, hak menegakkan keadilan di antara mereka, hak tolong menolong, hak non diskriminatif serta menghargai HAM di antara mereka. Tentunya banyak ditemukan perbedaan antara UUD 1945 dan konstitusi Madinah dikarenakan memang konsep pengaturan HAM dalam konstitusi tersebut telah berbeda seperti yang telah di uraikan pada uraian yang sebelumnya. Walau begitu tentu persamaan di antara keduanya pun juga terdapat dalam beberapa hal dan hal tersebut merupakan dasar pokok HAM dalam menjalankan kehidupan.[4].

Dari struktur kehidupan masyarakatnya terdapat kesamaan antara keduanya yang mana pada konstitusi Madinah saling menghargai dengan kemajemukan padahal masyarakat Islam lebih dominan dan di bawah kepemimpinan Rasulullah. Tetapi Rasulullah tetap menghargai mereka dengan itulah timbul kesepakatan untuk hidup bersama di antara mereka. Ini mempunyai kemiripan pula dengan kehidupan masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama muslim tetapi saling menghargai di antara

mereka dan saling menghormati kemajemukan mereka tanpa saling melanggar hak satu dengan lainnya hal tersebut tergambar pada UUD 1945 sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi yang dijunjung tinggi setiap warga negara. Kondisi ini menjelaskan pada kita bahwa antara UUD 1945 dan konstitusi Madinah itu memiliki persamaan pengaturan HAM yang cukup banyak persamaan itu meliputi: hak untuk hidup dan mempertahankan hidup, hak untuk memperoleh rasa aman, hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama tanpa membedakan siapapun, hak untuk dilindungi baik harta dan juga kehormatannya dan hak untuk bebas dalam memilih keyakinan dalam beragama.[17].

Dalam hal persamaan setiap orang di hadapan hukum dan pemerintahan keduanya memiliki persamaan, konstitusi Madinah tidak membedakan siapapun yang membuat pelanggaran di antara mereka dan juga pula begitu dalam UUD 1945 yang sangat menekankan asas *equality before the law* dalam sistem penegakan hukum. UUD 1945 membenarkan adanya setiap orang menjadi pemimpin di antara mereka tetapi pada konstitusi Madinah hal itu tidak dibenarkan karena kepemimpinan dan pelaksanaan pemerintahan itu mutlak di tangan Rasulullah dan tidak bisa di ganggu gugat.

Keadaan ini mulai tidak terima oleh kelompok yahudi dan merasa tidak rela terus-terusan dipimpin oleh Rasulullah dengan ketetapan yang di bawa Rasulullah padahal Rasulullah sudah cukup menghargai mereka dengan menghargai hak-hak mereka serta melindunginya malah menjadi kan mereka dalam kelompok kaum muslimin walau mereka tidak beriman kepada risalah yang di bawa Rasulullah yaitu mentauhidkan Allah serta beribadah hanya semata-mata kepada Allah dan mengakui kerasulan Nabi Muhammad. Walau mereka tidak menerima risalah tersebut mereka tetap di hargai dan dilindungi hak nya tetapi, tetapi mereka tetap membenci Rasulullah. Mereka mencoba memerangi Rasulullah dan kaum muslimin sehingga mereka diperangi pula oleh Rasulullah sampai mereka meninggalkan Madinah.[6]. Begitupula dengan UUD 1945 siapapun yang mencoba melanggar

segala ketentuan yang terdapat pada UUD 1945 pastilah pemerintahan yang sah akan memberikan hukuman kepada setiap orang yang melakukan pelanggaran begitupula sebaliknya andai kata pemerintah yang melanggar UUD 1945 dengan berbuat sewenang-wenang menyalah gunakan kekuasaannya (*Abuse of Power*) maka rakyat pulalah yang akan mencabut mandatnya terhadap pemerintahan.[4].

Madinah dan Indonesia adalah negara yang mempunyai kemiripan dalam hal kemajemukan warga negaranya, baik secara budaya, bahasa, etnis, adat istiadat, agama bahkan kepentingan politik. Maka, untuk mengatur serta memberikan perlindungan terhadap kemajemukan tersebut dibuatlah konstitusi yang dijadikan landasan hidup bersama dalam negara. Aturan tersebut di Madinah dikenal dengan Piagam Madinah, sedangkan di Indonesia dikenal dengan UUD 1945, didalamnya juga memuat tentang pengakuan hak-hak asasi manusia baik antara rakyat dengan rakyat maupun antara rakyat dengan pemerintah, pengaturan itu bukan berarti pembatasan hak asasi manusia melainkan justru untuk melindungi hak-hak asasi masing-masing pihak dalam berbagai bidang kehidupan yang harus dihormati dan dilaksanakan.[3]. Hak kebebasan beragama adalah salah satu hak yang diatur dalam kedua konstitusi tersebut, dan hak ini adalah hak yang paling asasi diantara hak-hak asasi manusia lainnya karena kebebasan beragama itu langsung bersumber pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Namun, dalam aplikasinya terutama di Indonesia hak kebebasan beragama tersebut banyak memiliki permasalahan, hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya tindakan yang dilakukan oleh perorangan, kelompok, bahkan oleh negara yang mengarah pada pelanggaran hak kebebasan beragama.[18].

C. PENUTUP

Pengaturan HAM di dalam UUD 1945 dan Konstitusi Madinah memiliki cukup banyak perbedaan dan perbedaan itu bukan

merupakan perbedaan mendasar. Dalam hal HAM perbedaannya banyak dalam ranah individual/private setiap manusia seperti perkawinan, hubungan kerja, status kewarganegaraan serta perbedaan dalam konsep perlindungan HAM yang mana UUD 1945 menganut prinsip negara hukum demokratis sedangkan Konstitusi Madinah menganut paham Al-Qur'an dan Sunnah. Pada pokoknya konstitusi Madinah tunduk pada konsep Al-Qur'an dan Sunnah karena konstitusi Madinah sendiri merupakan bentuk-bentuk ajaran Islam yang bersumber pada Al-Qur'an dan Sunnah. Dalam hal perkawinan sebenarnya telah di atur pada Al-Qur'an dan Sunnah yang merupakan landasan ajaran agama Islam. Dengan begitu bukan berarti tidak diaturnya pada konstitusi Madinah maka tidak diatur pula pada Al-Qur'an dan Sunnah karena itu lah sumber ketetapan dari konstitusi Madinah. Dalam menjalankan kehidupan yang tidak di atur pada konstitusi Madinah maka tidak berarti hal itu tidak diatur dalam ajaran agama Islam dikarenakan konstitusi Madinah bukan sumber utama ajaran agama Islam, konstitusi Madinah hanya berupa kesepakatan bersama dalam menjalankan kehidupan dengan tetap berpegang teguh pada landasan agama Islam yaitu Al-Qur'an dan Sunnah. Perbedaan pengaturan HAM dalam UUD 1945 dan Konstitusi Madinah adalah pada Pasal 28B ayat (1) dan (2). 28C ayat (1). 28D ayat (2), (3) dan (4). 28G ayat (2). 28H ayat (1). 28I ayat (5) dan Pasal 28J ayat (2), dengan seluruh ketetapan yang di atur pada konstitusi Madinah. Adapun persamaannya, pengaturan HAM di dalam UUD 1945 dan konstitusi Madinah yaitu berupa hak dasar kehidupan manusia seperti halnya hak kebebasan hidup, hak hak kebebasan dalam beragama dan meyakini, hak untuk mendapatkan persamaan dan tidak diskriminatif, juga hak untuk tidak disiksa serta hak untuk saling menghargai dan melindungi di antara mereka. Sebagaimana yang diatur pada Pasal 28A. 28 C ayat (2). 28D ayat (1). 28E ayat (1), (2) dan (3). 28G ayat (1). 28H ayat (2), (3) dan (4). 28I ayat (1), (2), (3) dan (4). Dan Pasal 28J ayat (1), dengan ketetapan pada konstitusi Madinah dari angka 1 hingga angka 18.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, Konstitusi dan Hak Azasi Manusia, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (PJIH)*, Vol.3, No.3, 2016.
- [2]. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- [3]. M. Amin Putra, Perkembangan Muatan HAM Dalam Konstitusi Di Indonesia, *Fiat Yustisia*, Vol.9, No.2, April-Juni 2015.
- [4]. Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Kencana, Jakarta, 2007
- [5]. Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, UII Press, 2001
- [6]. Muhammad Ali Ash-Shalabi, *Sejarah Lengkap Rasulullah*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta. 2012
- [7]. Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Madinah Konstitusi Tertulis Pertama di Dunia*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2014
- [8]. Tenang Haryanto, dkk., Pengaturan Tentang HAM Berdasarkan UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen, *Dinamika Hukum*, Vol. 8, No.2, Mei 2008.
- [9]. Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013
- [10]. Ijan Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Pustaka Setia, Bandung, 2011
- [11]. H. Azhary, Hak Azasi Manusia Dalam UUD 1945, *Hukum dan Pembangunan*, No.5 Tahun XXIV, Oktober 1994.
- [12]. Nurhadi, Ideologi Konstitusi Piagam Madinah dan Relevansinya dengan Idiologi Pancasila, *Volkgeist*, Vol.2, No.1, Juni 2019.
- [13]. R. Herlambang Perdana Wiratraman, Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Setelah Amandemen UUD 1945 ; Konsep, Pengaturan dan Dinamika Implementasi, *Panta Rei*, Vol.1, No.1, Desember 2007.
- [14]. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

- [15]. Muhammad Hamidullah, *Majmu'ah Al-Watta'iq As-Siyasiyyah* dikutip oleh Muhammad Ali Ash-Shalabi dalam *Sejarah Lengkap Rasulullah*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2012
- [16]. Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014
- [17]. Nurul Qomar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016
- [18]. Yuyun Setiowati, Dalam Artikel, (*Hak Asasi Manusia Dalam Piagam Madinah dan UUD 1945 (Analisis Deskriptif Komparatif Terhadap Hak Kebebasan Beragama)*), dikutip pada tanggal 6 Februari 2018.

V. EKSISTENSI MAHKAMAH PARTAI DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA INTERNAL PARTAI POLITIK DI INDONESIA

(STUDI KASUS PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN)

Abstrak.

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 disebutkan bahwa penyelesaian konflik internal partai politik diselesaikan oleh organ internal partai yang bernama Mahkamah Partai. Tetapi walaupun demikian konflik yang terjadi pada partai politik banyak tidak terselesaikan sebagai contoh apa yang terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan. Berdasarkan hasil penelitian ada beberapa faktor yang berpengaruh dalam penyelesaian sengketa internal partai politik antara lain adalah 1). Tidak patuhnya pihak-pihak yang bersengketa di internal partai politik terhadap keputusan Mahkamah Partai. 2). Tidak patuhnya pihak pemerintah terhadap keputusan Mahkamah Partai dan ada kecenderungan ikut intervensi masalah internal partai politik dengan cara mengakui salah satu pihak yang dekat atau yang mendukung pemerintah dalam bentuk pengesahan kepengurusan partai politik. 3). Pada umumnya keanggotaan Mahkamah Partai berasal dari internal partai politik sehingga diragukan netralitasnya. 4). Ada kalanya pengadilan tidak menjadikan keputusan Mahkamah Partai sebagai pertimbangan dalam mengadili perkara sengketa kepengurusan partai politik.

A. PENDAHULUAN

Dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi seperti halnya Indonesia, hak-hak untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan berbangsa yang kuat, berdaulat, demokratis dan berasaskan hukum yang dijamin oleh konstitusi. Melalui kebebasan yang bertanggungjawab, segenap warga negara

memiliki hak untuk berkumpul dan berserikat guna mewujudkan cita-cita politiknya secara nyata. Kebersamaan merupakan wahana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sehingga segala bentuk tantangan lebih mudah dihadapi. Salah satu wadah untuk mengimplementasikan maksud tersebut adalah melalui partai politik. Partai politik dapat mengambil peran penting dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang demokratis [Surbakti, 1994].

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, telah memberikan jaminan yang tegas dalam hal kemerdekaan untuk berserikat. Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Ketentuan dalam Pasal 28E ayat (3) itu mengandung jaminan kemerdekaan berserikat yang lebih tegas dibandingkan dengan ketentuan pada Pasal 28 yang berasal dari rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan.

Kemerdekaan berserikat dapat dipahami sebagai kebebasan yang dimiliki oleh setiap orang untuk membentuk suatu perkumpulan atau perserikatan bersama-sama dengan orang lain. Bentuk perserikatan itu sendiri banyak macamnya, salah satu di antaranya dan yang akan menjadi fokus dari tulisan ini, adalah partai politik. Hak untuk berserikat dan berkumpul ini kemudian diwujudkan dalam pembentukan Partai Politik sebagai salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia. Dalam kaitannya dengan Undang-Undang Dasar pada sebuah negara, partai politik merupakan pelembagaan dari kebebasan warga negara untuk berserikat dan berkumpul yang telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar. Hal itu berarti, partai politik berfungsi sebagai pemberi wadah dari hak yang dimiliki oleh setiap warga negara untuk berserikat atau berkumpul [Suwito, 2017].

Dengan wadah itu, maka apa yang menjadi nilai, keyakinan atau tujuan sekelompok warga negara dapat mereka perjuangkan

secara lebih sistematis dan dijamin oleh hukum. Walaupun ada jaminan dari konstitusi setiap warga negara berhak berserikat berkumpul dan salahsatunya dalam bentuk partai politik, tetapi azas, aktifitas atau kegiatan dari partai politik tersebut tidak boleh bertentangan dengan ideologi negara yaitu Pancasila. Kalau hal itu terjadi maka pemerintah dapat mengajukan pembubaran ke Mahkamah Konstitusi [Suparto, 2017]. Partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat kelebagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis [Zakaria, 2016].

Pasca satu dekade era reformasi kehidupan partai politik di Indonesia ditandai dengan kehadiran partai partai baru. Beberapa partai menunjukkan karakter sebagai partai yang *post democracy* dengan peran besar pengusaha dan pelibatan jaringan bisnis sebagai penggerak utamanya [Noor, 2017]. Menurut Miriam Budiardjo secara umum dapat diartikan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan dari kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik [Budiardjo, 2008]. Oleh karena tujuan dari partai politik adalah memperoleh dan merebut kekuasaan maka sesuatu yang lumrah jika didalam internal partai politik sering timbul konflik dan perpecahan.

Terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab konflik internal partai terus berlangsung dan berulang kali terjadi selama era reformasi, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal diantaranya adalah ideologi partai, melembaganya kepemimpinan partai yang personal dan oligarkis, serta koalisi partai yang cair. Sementara faktor eksternal adalah inefektifitas aturan hukum formal, serta kombinasi dari sistem pemilu langsung yaitu sistem proporsional terbuka dan sistem multipartai ekstrim [Budiarti, 2017].

Sejak masa orde baru sampai saat ini ada beberapa Undang-Undang yang telah diterbitkan terkait dengan partai politik yaitu UU No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya,

UU No. 3 Tahun 1985 Tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, UU No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik, UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dan UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Pada tiga undang-undang yang terakhir telah diatur tentang bagaimana cara menyelesaikan konflik internal dari partai politik. Dalam UU No. 3 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Pasal 32 ayat (2) disebutkan bahwa penyelesaian perselisihan internal partai politik dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik, dan pada ayat (5) disebutkan bahwa putusan mahkamah partai politik bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan. Persoalan kepengurusan partai adalah masalah teknis yang jarang diketahui pihak luar dan oleh karena itu apabila terjadi perselisihan maka penyelesaiannya diserahkan sepenuhnya kepada internal partai adalah sangat tepat, karena penyelesaian melalui pengadilan akan memperpanjang masalah [Rachman, 2016].

Walaupun peraturan perundang-undangan telah dengan jelas mengaturnya tetapi sengketa yang terjadi di internal partai politik kadang kala berlarut-larut dan melalui proses yang sangat panjang. Sebagai contoh adalah apa yang terjadi pada salah satu partai tertua di Indonesia yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Dalam sengketa Partai Persatuan Pembangunan antara kubu Romahurmuziy (Munas Surabaya) dengan kubu Djan Faridz (Munas Jakarta) Mahkamah Syariah (Mahkamah Partai Persatuan Pembangunan) sudah memproses dan membuat putusan dan salah satu isi putusan tersebut adalah bahwa dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak diputuskan kedua belah pihak yang bersengketa yaitu kubu Romahurmuziy (Munas Surabaya) dengan kubu Djan Faridz (Munas Jakarta) agar mengadakan munas bersama atau islah apabila tidak maka mahkamah syariah akan mengambil alih tugas dan tanggungjawab dari pengurus harian dewan pimpinan pusat (DPP) Partai Persatuan Pembangunan,

namun demikian putusan tersebut tidak dijalankan oleh pihak pihak yang terlibat sengketa. Padahal UU No. 2 Tahun 2011 dengan tegas menyebutkan bahwa putusan mahkamah partai politik bersifat final dan mengikat.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ Eksistensi Mahkamah Partai Dalam Menyelesaikan Sengketa Internal Partai Politik di Indonesia (Studi Kasus Partai Persatuan Pembangunan) ”

B. PEMBAHASAN

1. Penyelesaian Sengketa Partai Politik Menurut Undang-Undang

Secara kelembagaan partai politik sesungguhnya merupakan badan hukum perdata yang didirikan oleh sekelompok orang yang memiliki keinginan dan tujuan yang sama, tetapi secara fungsional berorientasi publik dan menjadi wadah perjuangan aspirasi politik dalam pemerintahan. Untuk itu pelebagaan partai politik menjadi penting dalam menciptakan stabilitas pemerintahan demokrasi. Dalam perkembangannya partai politik sebagai organisasi senantiasa dihadapkan dengan suatu konflik yang tidak jarang berujung dengan perpecahan. Institusi dan instrumen partai tidak jarang gagal merelokasi terjadinya konflik tersebut sehingga berlarut-larut dan berkepanjangan. Konflik dan perpecahan partai bukan merupakan hal yang positif dan produktif bagi bangsa dan negara.

Atas dasar itu pemerintah dan DPR melalui kewenangannya dalam hal membentuk undang-undang telah mengaturnya, yaitu dalam undang-undang partai politik. Mulai dengan UU No. 31 Tahun 2002, UU No. 2 Tahun 2008 dan terakhir dengan UU No. 2 Tahun 2011. Bahkan dalam UU No. 2 Tahun 2011 diatur bahwa penyelesaian konflik internal partai politik diselesaikan oleh organ internal partai yang bernama Mahkamah Partai sebagaimana yang diatur dalam pasal 32. Sebagai perbandingan terkait dengan penyelesaian sengketa internal partai politik dapat dilihat dan

dibandingkan dari ke 3 (tiga) undang-undang sebagai berikut ;

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik diatur pada pasal 23, 24, 25, 26, 32 dan 33 sebagai berikut ;

Pasal 23

- (1) Pergantian kepengurusan partai politik disetiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART
- (2) Susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan partai politik tingkat pusat didaftarkan ke Kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru.
- (3) Susunan kepengurusan baru partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.

Pasal 24

Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan partai politik hasil forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh Menteri sampai perselisihan terselesaikan.

Pasal 25

Perselisihan kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 terjadi apabila pergantian kepengurusan partai politik yang bersangkutan ditolak oleh paling rendah 2/3 (dua pertiga) dari jumlah peserta forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik.

Pasal 26

- (1) Anggota partai politik yang berhenti atau yang diberhentikan dari kepengurusan dan / atau keanggotaan partai politiknya tidak dapat membentuk kepengurusan dan/atau partai politik yang sama.

- (2) Dalam hal dibentuk kepengurusan dan/atau partai politik yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), keberadaannya tidak diakui oleh undang-undang ini.

Pasal 32

- (1) Perselisihan partai politik diselesaikan oleh internal partai politik sebagaimana diatur didalam AD dan ART
- (2) Penyelesaian perselisihan internal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik
- (3) Susunan mahkamah partai politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh pimpinan partai politik kepada Kementerian
- (4) Penyelesaian perselisihan internal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari
- (5) Putusan Mahkamah partai politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) :

Yang dimaksud dengan “perselisihan partai politik” meliputi antara lain :

- (1) Perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan ;
- (2) Pelanggaran terhadap hak anggota partai politik;
- (3) Pemecatan tanpa alasan yang jelas;
- (4) Penyalahgunaan kewenangan;
- (5) Pertanggungjawaban keuangan; dan/atau
- (6) Keberatan terhadap keputusan partai politik.

Pasal 33

- (1) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan Negeri

- (2) Putusan Pengadilan Negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh Pengadilan Negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan Pengadilan Negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, diatur pada pasal 23, 24, 25, 26, 32 dan 33 sebagai berikut ;

Pasal 23

- (1) Pergantian kepengurusan partai politik disetiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART
- (2) Susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan partai politik tingkat pusat didaftarkan ke Departemen paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya pergantian kepengurusan
- (3) Susunan kepengurusan baru partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.

Pasal 24

Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan partai politik hasil forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh Menteri sampai perselisihan terselesaikan.

Pasal 25

Perselisihan kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 terjadi apabila pergantian kepengurusan partai politik yang bersangkutan ditolak oleh paling rendah 2/3 (dua pertiga) dari jumlah peserta forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik.

Pasal 26

- (1) Anggota partai politik yang berhenti atau diberhentikan dari kepengurusan dan /atau keanggotaan partai politiknya tidak dapat membentuk kepengurusan dan/ atau partai politik yang sama.
- (2) Dalam hal dibentuk kepengurusan dan/ atau partai politik yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), keberadaannya tidak diakui oleh Undang-Undang ini.

Pasal 32

- (1) Perselisihan partai politik diselesaikan dengan cara musyawarah mufakat
- (2) Dalam hal musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian perselisihan partai politik ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan
- (3) Penyelesaian perselisihan di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui rekonsiliasi, mediasi, atau arbitrase partai politik yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART

Pasal 33

- (1) Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan Undang-Undang ini diajukan melalui Pengadilan Negeri
- (2) Putusan Pengadilan Negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh Pengadilan Negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan Pengadilan Negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.

Dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, diatur pada pasal 16 sebagai berikut ;

Pasal 16

- (1) Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan Undang-Undang ini diajukan melalui Pengadilan Negeri
- (2) Putusan Pengadilan Negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh Pengadilan Negeri paling lama 60 (enam puluh) hari dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Penjelasan Pasal 16

Sepanjang tidak diatur tersendiri dalam Undang-Undang ini, tata cara penyelesaian perkara partai politik dilakukan menurut hukum acara yang berlaku.

Kalau dilihat dari ketiga Undang-Undang tersebut, maka yang paling lengkap mengatur tentang penyelesaian sengketa partai politik adalah pada Undang-Undang yang terakhir yaitu UU No.2 Tahun 2011 dimana didalamnya diatur tentang organ partai yang berfungsi sebagai lembaga penyelesai sengketa internal partai politik yang bernama mahkamah partai. Kelahiran dan keberadaan mahkamah partai dilatar belakangi adanya kesadaran dan kejenuhan partai yang selalu terjerat dalam konflik internal yang berkepanjangan. Beberapa alternatif yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan selama ini baik melalui lembaga peradilan dan diluar peradilan pada saat itu sering kali justru semakin memperumit dan memperpanjang waktu penyelesaian. Kejengahan dan kejenuhan inilah yang kemudian ditangkap oleh pihak pemerintah dan DPR untuk membentuk organ internal partai politik yang dapat menyelesaikan konflik internal partai. Secara kelembagaan , mahkamah partai berkedudukan sebagai lembaga peradilan internal partai politik. Pembentukan mahkamah partai yang diperintahkan oleh undang-undang memposisikan mahkamah partai secara fungsional dalam kedudukan sebagai delegasi negara yang ditempatkan dalam struktur partai [Permana, 2016]. Namun demikian walaupun peraturan

perundang-undangan telah mengatur tentang bagaimana cara penyelesaian konflik internal partai politik, ternyata dalam implementasinya tidak seperti yang diharapkan. Konflik internal partai khususnya yang terkait dengan kepengurusan tetap rumit dan berkepanjangan. Sebagai contoh kasus dapat disampaikan dengan apa yang terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan.

2. Mahkamah Partai Politik

Undang-Undang Partai Politik telah mengamanatkan kepada partai politik untuk membentuk mahkamah partai sebagai organ internal partai, hal ini dimaksudkan untuk menyelesaikan perkara sengketa atau perselisihan internal partai politik khususnya yang terkait dengan perselisihan kepengurusan partai politik. Namun demikian dalam undang-undang tersebut tidak dijelaskan apa definisi dari mahkamah partai tersebut, dan juga diperbolehkan untuk menggunakan istilah atau nama lain selain nama mahkamah partai. Karena adanya ketentuan tersebut maka partai politik yang ada di Indonesia menggunakan nama yang berbeda-beda. Sebagai contoh dapat disebutkan antara lain sebagai berikut :

- Partai Demokrat

Pasal 22 ayat (1) Anggaran Dasar Partai Demokrat

“Dewan Kehormatan adalah badan yang bertugas dalam proses pengambilan keputusan untuk menjatuhkan sanksi dan atau menyelesaikan perselisihan internal partai atas laporan komisi pengawas”

- Partai Keadilan Sejahtera

Pasal 32 Anggaran Dasar Partai Keadilan Sejahtera

“Majelis Tahkim adalah penyelenggara tugas kemahkamahian partai berkenaan dengan struktur organisasi dan kepengurusan partai, pemeriksaan terhadap anggota yang diduga melanggar peraturan partai, melakukan uji materiil, memberikan penafsiran atas peraturan partai dan memutus perselisihan kewenangan”

- Partai Kebangkitan Bangsa

Pasal 46 ayat (2) Anggaran Dasar Partai Kebangkitan Bangsa
“Majelis Tahkim adalah lembaga khusus bersifat *ad hoc* di lingkungan partai yang mempunyai kewenangan untuk menerima pengaduan, memeriksa serta mengadili setiap perkara dan atau pengaduan yang diajukan oleh anggota partai yang independen dan profesional”

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan masih terdapat pengaturan yang berbeda-beda antar partai politik. Perbedaan tersebut karena UU Partai Politik memang memberikan kebebasan kepada partai politik untuk mengatur keberadaan Mahkamah Partai Politik. Kebebasan berdasarkan UU Partai Politik tersebut merupakan *open legal policy*. Disatu sisi dapat bermakna positif sebagai penghormatan terhadap kedaulatan partai politik, namun disisi lain dapat membuat Mahkamah Partai Politik akan sangat bergantung kehendak yang menjadi pengurus partai politik sehingga dapat saja menguntungkan kelompok tertentu dalam partai politik yang bersangkutan. Bahkan ada kalangan yang menyebut format Mahkamah Partai Politik menurut UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik “suka-suka” selera pimpinan partai. Untuk itu, penguatan Mahkamah Partai Politik semestinya dilakukan dengan cara membuat pengaturan yang lebih rinci dalam UU Partai Politik sehingga memiliki format dan bentuk standar yang menjamin independensi, kredibilitas dan akutabilitas Mahkamah Partai Politik. Hal ini tidak lain adalah upaya agar Mahkamah Partai Politik mampu hadir dalam menyelesaikan sengketa internal partai politik khususnya berkaitan dengan sengketa kepengurusan [Susanto, 2017].

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, mahkamah partai politik merupakan suatu lembaga/organ internal partai politik yang sangat istimewa, karena walaupun berada/terletak di dalam dan dibentuk oleh suatu badan hukum perdata (partai politik), lembaga ini mendapat kewenangan menyelesaikan perselisihan internal partai politik secara atribusi, yaitu kewenangan yang

diberikan secara langsung oleh peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan tersebut adalah pasal 32 ayat (2) UU Partai politik yang mengatur sebagai berikut:

“Penyelesaian perselisihan internal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh partai politik.” Oleh karena ketentuan hukum pasal 32 ayat (2) UU Partai Politik yang menjadi dasar kewenangan mahkamah partai politik mengacu pada pasal 32 ayat (1) UU partai politik, maka kewenangan mahkamah partai politik adalah untuk menyelesaikan perselisihan internal partai politik dengan jenis-jenis yang diatur dalam pasal 32 ayat (1) UU Partai Politik beserta penjelasannya.

Adapun jenis-jenis perselisihan internal partai politik berdasarkan penjelasan pasal 32 ayat (1) UU Partai Politik (sebagaimana telah disinggung sebelumnya) dapat diperluas atau tidak sebatas pada keenam jenis tersebut sehingga memungkinkan adanya jenis-jenis perselisihan baru diluar keenam jenis tersebut. Akibat lebih lanjut, kewenangan mahkamah partai politik dalam menyelesaikan (memeriksa, mengadili dan memutus) perselisihan juga tidak terbatas (limitatif) pada keenam jenis perselisihan partai politik yang disebutkan dalam penjelasan pasal 32 ayat (1) UU Partai Politik, namun dapat diperluas.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki dan hukum acara mahkamah partai politik yang berlaku, mahkamah partai politik akan memeriksa dan mengeluarkan (memberikan) suatu putusan untuk menyelesaikan perselisihan internal partai politik bagi para pihak yang berselisih. Dalam ketentuan sifat putusan mahkamah partai politik adalah “final dan mengikat secara internal” dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

Penjelasan pasal 32 ayat (5) UU Partai Politik tidak memberikan makna dari “final dan mengikat” secara jelas, oleh karena itu sulit menafsirkan kata “final dan mengikat” dengan menggunakan penafsiran otentik dalam UU Partai Politik semata. Selain itu, kata “final dan mengikat” dalam pasal 32 ayat (5) UU

Partai Politik tersebut seakan-akan bertentangan dengan pasal 33 UU Partai Politik yang memungkinkan untuk dilanjutkannya penyelesaian perselisihan (perkara) internal partai politik secara linier ke pengadilan negeri, bahkan putusan pengadilan negeri tersebut kemudian dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung R.I., lantas bagaimana putusan mahkamah partai politik dapat disebut sebagai “final” apabila masih dapat ditempuh upaya hukum selanjutnya [Suwito, 2017].

Dari makna “final dan mengikat” tersebut di atas dapat diketahui pula, keputusan (*beschikking*) Menteri Hukum dan HAM R.I. mengenai pengesahan susunan suatu partai politik merupakan keputusan administrasi yang bersifat deklaratif, karena hanya dapat mengesahkan (bahkan lebih tepatnya mencatat) sesuatu yang telah diputuskan secara internal oleh partai politik atau lembaga peradilan tanpa dapat mengubah atau mencampuri substansinya sama sekali. Oleh karena itu, tugas Menteri Hukum dan HAM R.I. sebenarnya cukup sederhana, hanya perlu melihat putusan mahkamah partai atau pengadilan, lalu memberikan keputusan pengesahan tanpa dipengaruhi oleh hal-hal (pertimbangan) yang bersifat politis.

Keputusan yang bersifat deklaratif tersebut sesuai pula dengan politik hukum mengenai partai politik pasca reformasi, yang menghendaki kebebasan partai politik dari campur tangan (intervensi) kekuasaan pemerintah. Dimana salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan memindahkan kewenangan pencatatan partai politik dari Departemen dalam negeri kepada Departemen kehakiman (sekarang Kementerian Hukum dan HAM). Adapun latar belakang pemikiran dan pertimbangan pemindahan tersebut ialah, adanya anggapan Kementerian Hukum dan HAM akan berpikir dan bertindak lebih legalistik dalam mengesahkan susunan kepengurusan partai politik dari pada Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian, pengesahan kepengurusan oleh Kementerian Hukum dan HAM dapat dilakukan tanpa ada pertimbangan atau kepentingan politik apapun dari pemerintah yang sedang berkuasa. [Suwito, 2017]

Selain masalah nama, undang-undang partai politik juga tidak mengatur tentang hukum acaranya. Dalam undang-undang partai politik hanya diatur mengenai jangka waktu penyelesaian yaitu paling lama 60 (enam puluh) hari, serta sifat putusan dari mahkamah partai tersebut. Tidak diaturnya hukum acara mahkamah partai dalam undang-undang partai politik kemungkinan untuk memberikan kesempatan pada internal partai politik membuat hukum acaranya sendiri. Hal ini dapat dipahami karena pengurus dan anggota partai politik tentunya pihak yang paling mengetahui keadaan dan kebiasaan dalam partai politik tersebut, termasuk mekanisme dan tatacara (hukum acara) yang dapat diterapkan secara efektif dalam rangka penyelesaian perselisihan internal.

Karena tidak adanya pengaturan terkait dengan hukum acara didalam UU partai politik, maka hal tersebut dapat diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga atau dalam peraturan yang dibuat oleh partai politik sendiri. Tetapi walaupun demikian pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Salah satu contohnya adalah terkait dengan jangka waktu penyelesaian yang telah ditentukan selama 60 (enam puluh) hari.

3. Sengketa Internal Partai Persatuan Pembangunan

Kronologis Terjadinya Sengketa

Konflik Internal Partai Persatuan Pembangunan (PPP) berawal sebelum Pilpres 2014 digelar. Konflik yang didasari oleh perbedaan pandangan dalam penentuan dukungan terhadap calon Presiden pada waktu itu. Ketua Umum Suryadharma Ali yang memutuskan bahwa PPP secara kelembagaan mendukung Pasangan Prabowo-Hatta mendapat kecaman dan penolakan dari elit partai ber lambang Ka'bah itu. Pasca pilpres dengan kekalahan Prabowo-Hatta, konflik ini menjadi lebih memanas dimana saling pecat antara dua kubu yang bertikai. Berikut kronologi konflik Internal PPP :

19 April 2014

Rapimnas PPP kubu Sekjen Romahurmuziy digelar, Rapimnas itu memutuskan memberhentikan sementara Suryadharma Ali dari jabatan Ketua Umum PPP. Sementara Emron Pangkapi menjadi Pelaksana Harian (Plh) Ketum PPP menggantikan Suryadharma Ali. Sejumlah kader yang dipecat Suryadharma pun dipulihkan kembali.

10 September 2014

Rapat harian DPP PPP memutuskan memecat Suryadharma Ali. Keputusan ini didukung 28 DPW PPP. Sebagai penggantinya, Waketum DPP PPP, Emron Pangkapi ditunjuk sebagai pelaksana tugas (Plt) Ketum PPP.

12 September 2014

Suryadharma Ali menyatakan pemecatan terhadap dirinya tidak sah, dia mengatakan kepemimpinannya akan berakhir 2015. Suryadharma Ali kemudian balik memecat pengurus harian yang memecat dirinya.

11 Oktober 2014

Mahkamah Partai yang dipimpin oleh ketuanya K.H. Maemoen Zubair, mengadakan rapat dan mengeluarkan 8 buah keputusan yang salah satunya adalah untuk menyelenggarakan Mukhtamar Islah

15-17 Oktober 2014

Mukhtamar kubu Romahurmuziy digelar di Empire Palace Surabaya. Dalam Mukatamar itu Romahurmuziy terpilih secara aklamasi sebagai Ketua Umum PPP

28 Oktober 2014

Dua hari menjelang Mukhtamar kubu Suryadharma Ali, Menkumham mengesahkan kepengurusan kubu Romahurmuziy dengan SK Nomor M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014 tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Menkumham Yasonna Laoly beralasan tak ingin konflik PPP berlarut-larut.

29 Oktober 2014

PPP kubu Suryadharma Ali mendaftarkan gugatan ke PTUN menggugat SK Menkumham yang mengesahkan kepengurusan hasil Mukhtamar Surabaya yang memilih Romahurmuziy sebagai ketua umum.

30 Oktober – 2 November 2014

Suryadharma Ali menggelar Mukhtamar di Jakarta, hasilnya Djan Faridz terpilih sebagai Ketua umum PPP versi mukhtamar Jakarta.

25 Pebruari 2015

Pengadilan Tata Usaha Negara mengabulkan permohonan yang diajukan oleh kubu Djan Faridz dan membatalkan SK Menkumham yang mengesahkan kepengurusan Mukhtamar Surabaya kubu Romahurmuziy.

10 Juli 2015

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta menerima banding yang diajukan oleh kubu Romahurmuziy dan menganulir keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang membatalkan kepengurusan mukhtamar Surabaya.

22 Oktober 2015

Mahkamah Agung mengabulkan kasasi yang diajukan oleh PPP kubu Djan Faridz dan membatalkan SK Menkumham yang mengesahkan Mukhtamar kubu Romahurmuziy. Dengan adanya keputusan ini PPP dalam status *quo* dan kembali pada keadaan sebelum adanya SK Menkumham.

9 April 2016

Dalam Mukhtamar VIII PPP di Asrama Haji, Pondok Gede, Jakarta Romahurmuziy terpilih secara aklamasi jadi Ketum PPP 2016-2021. Mukhtamar yang ditolak kubu Djan Faridz itu dibuka Presiden Jokowi dan ditutup Wapres Jusuf Kalla.

27 April 2016

Menkumham mengesahkan kepengurusan Mukhtamar VIII PPP di Asrama Haji, Pondok Gede, Jakarta pimpinan Romahurmuziy.

Pengesahan tersebut tertuang dalam surat nomor M.HH-06.AH.11.012016

22 November 2016

Pengadilan Tata Usaha Negara mengabulkan gugatan PPP kubu Djan Faridz dan memerintahkan untuk membatalkan SK Kemenkumham tentang pengesahan kepengurusan PPP mukhtamar Pondok Gede pimpinan Romahurmuziy. PPP kubu Romahurmuziy mengajukan banding atas putusan tersebut.

23 Pebruari 2017

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara mengabulkan banding yang diajukan oleh PPP kubu Romahurmuziy.

4 Desember 2017

Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi PPP kubu Djan Faridz dan memperkuat putusan tingkat banding Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Dengan demikian kepengurusan yang sah adalah kepengurusan hasil mukhtamar Pondok Gede pimpinan Romahurmuziy.

Keputusan Mahkamah Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

Mahkamah Syariah Partai Persatuan Pembangunan telah menggelar sidang khusus untuk menyelesaikan konflik di internal PPP. Mahkamah Partai akhirnya membuat keputusan atas perkara internal partai Nomor 49/PIP/MP-DPP.PPP/2014 Tanggal 11 Oktober 2014.

Berikut isi putusan mahkamah syariah PPP:

- a. Pengurus Harian DPP PPP Periode 2011-2015 selaku Eksekutif PPP di tingkat nasional adalah Pengurus Harian DPP PPP yang susunan personalianya sesuai hasil Keputusan Mukhtamar VII PPP tahun 2011 di Bandung dengan Ketua Umum Suryadharma Ali dan Sekretaris Jenderal Romahurmuziy.

- b. Para pihak yang berselisih harus islah untuk menyelesaikan perselisihan internal Pengurus Harian DPP PPP, sebagaimana fatwa Majelis Syariah yang dituangkan dalam Surat Pernyataan Majelis Syariah DPP PPP tanggal 22 September 2014, yang ditandatangani oleh Ketua Majelis Syariah Maimoen Zubir, dan Sekretaris Majelis Syariah Anas Thahir.
- c. Semua kebijakan dan kegiatan partai tingkat nasional hanya sah apabila dilakukan oleh Pengurus Harian DPP PPP sebagaimana dimaksud angka 1 (satu) diatas termasuk untuk penyelenggaraan Mukhtamar VIII PPP
- d. Semua surat keputusan tentang pemberhentian dan/atau pengangkatan terhadap pengurus DPP, DPW, DPC dan pemberhentian keanggotaan PPP yang tidak ditanda tangani oleh Ketua Umum Suryadharma Ali dan Sekretaris Jenderal Romahurmuziy, yang dibuat dan diterbitkan sejak tanggal 9 September 2014 sampai dengan diputuskannya Putusan Mahkamah Partai ini dinyatakan tidak sah dan dikembalikan kepada kedudukan semula.
- e. Mukhtamar VIII PPP harus diselenggarakan oleh DPP PPP yang didahului Rapat Pengurus Harian DPP PPP untuk membentuk kepanitiaan dan menetapkan tempat diselenggarakannya Mukhtamar. Surat undangan dan surat-surat lainnya berkaitan dengan pelaksanaan Mukhtamar VIII PPP harus ditandatangani oleh Ketua Umum Suryadharma Ali dan Sekretaris Jenderal Romahurmuziy. Apabila tidak dilaksanakan dalam waktu 7 hari setelah dibacakannya Putusan Mahkamah Partai ini, maka Majelis Syariah mengambil alih tugas dan tanggung jawab Pengurus Harian DPP PPP untuk mengadakan Rapat Pengurus Harian DPP PPP yang akan menetapkan waktu dan tempat penyelenggaraan Mukhtamar VIII PPP.
- f. Memerintahkan kepada para pihak yang berselisih, seluruh anggota kader, dan pengurus di semua tingkatan DPP, DPW, DPC, PAC dan PR PPP untuk menaati dan melaksanakan

putusan ini.

- g. Mengharapkan kepada para senior PPP untuk mengawal pelaksanaan putusan Mahkamah Partai guna mewujudkan keutuhan PPP.
- h. Meminta kepada semua pihak, khususnya instansi pemerintah, untuk menaati putusan Mahkamah Partai ini demi kepentingan bangsa dan negara RI yang kita cintai.

Walaupun Mahkamah Partai telah mengeluarkan putusan dan putusan tersebut bersifat final sebagaimana yang diatur oleh undang-undang namun tidak dipatuhi oleh pihak –pihak yang bersengketa ataupun pihak yang terkait. Buktinya dapat dilihat bahwa mahkamah partai mengeluarkan putusan dengan memberi waktu 7 hari kepada pihak yang bersengketa untuk mengadakan mukhtamar islah, tetapi PPP kubu Romi justru mengadakan mukhtamar terlebih dahulu di Surabaya pada tanggal 15-17 oktober 2014 dengan mengabaikan putusan mahkamah partai. Kejadian ini juga segera diikuti oleh kubu Suryadharma Ali yang mengadakan mukhtamar tandingan di Jakarta. Kondisi ini diperparah lagi dengan ikut intervensinya pihak pemerintah kedalam sengketa dengan cara mengesahkan kepengurusan PPP mukhtamar Surabaya pimpinan Romahurmuziy melalui Surat Keputusan Menkumham No. M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014 tanggal 28 Oktober, padahal jelas kubu Romahurmuziy telah mengabaikan putusan dari Mahkamah Partai. Hal ini dilakukan oleh pemerintah karena memang PPP versi Romahurmuziy berada dalam kubu barisan Indonesia Hebat atau kubu pemerintahan Jokowi. Seharusnya pemerintah menjadi penengah dan bersifat netral agar sengketa partai politik tidak berlarut-larut dan berkepanjangan. Karena bagaimanapun kalau partai politik terus bersengketa, maka langsung atau tidak langsung akan mengganggu stabilitas politik nasional yang pada akhirnya akan berdampak buruk pada pemerintahan.

Sejatinya kewenangan pemerintah untuk mengesahkan atau tidak mengesahkan pengurus partai berdasarkan hasil putusan

mahkamah partai, akan menambah kutub sengketa baru antara pengurus parpol yang merasa dirugikan oleh pemerintah, dengan pengurus partai yang disahkan pemerintah. Demikian halnya kompetensi pengadilan akan bergeser dari mekanisme peradilan penyelesaian perselisihan internal parpol, ke pengadilan tata usaha negara. Sistem demikian secara otomatis menutup harapan baru bagi penguatan kelembagaan dan otonomi partai dalam penyelesaian perselisihan pengurus parpol melalui mekanisme peradilan internal dengan proses cepat, sederhana, biaya ringan dan berkepastian hukum. Parpol akan tersandera oleh mekanisme perselisihan, pengurusan yang panjang dan berbelit-belit tanpa jaminan kepastian hukum dan keadilan. Energi parpol terkuras untuk menyelesaikan perselisihan internal maupun eksternal (pemerintah) dibanding mengonsolidasi tugas-tugas pelembagaan partai sebagai penyambung aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan [Firdaus&Kurniawan, 2017].

Adanya dualisme kepengurusan partai politik tidak hanya merusak kondisi internal partai politik yang berselisih, melainkan juga dapat mengancam proses demokratisasi di Indonesia khususnya pemilu, mengingat banyak lembaga negara yang pengisian jabatannya melibatkan partai politik. Oleh karena itu penguatan pelembagaan mahkamah partai politik merupakan upaya nyata dalam menghormati kedaulatan dan kemandirian partai politik sehingga akan mencegah terjadinya dualisme kepengurusan partai politik [Susanto,2017].

Dampak lain dari konflik internal partai politik adalah terganggunya rekrutmen dan kaderisasi partai. Pada saat konflik internal berlangsung maka pembelahan struktur pun terjadi tidak hanya pada kepengurusan tingkat nasional, tapi juga hingga ke daerah. Partai tidak lagi fokus untuk melakukan rekrutmen dan kaderisasi, partai justru melakukan pemecatan dan pencabutan fungsi anggota yang dinilai membangkang dari elit penguasa politik. Pembelahan struktur kepengurusan hingga ke level bawah juga memberikan kesulitan bagi partai saat melakukan

rekrutmen politik, khususnya pada saat pemilihan kepala daerah (Pilkada) akan dilangsungkan. Kasus partai Golkar dan PPP yang tidak dapat mengikuti Pilkada serentak 2015 untuk Pilkada di beberapa daerah adalah contoh nyata. PPP dan Golkar tidak dapat mencalonkan kepala daerah karena tidak memenuhi syarat untuk menyediakan pengesahan calon oleh DPP, yang pada saat itu terdapat kepengurusan DPP ganda akibat konflik.

Masih terkait dengan aspek kepemiluan, konflik internal partai juga dapat mengganggu kinerja elektoral partai. Konflik internal partai akan memicu perpindahan suara kader di saat pemilu, bahkan yang sebelumnya turut aktif mengkampanyekan partai menjelang pemilu, kemudian menghilang karena kader tersebut memiliki kedekatan, loyal atau merupakan pemilih dari politisi partai yang tersingkir akibat konflik dan perpecahan partai. Kader pun menjadi enggan untuk memilih partai yang berkonflik karena tidak mampu menjaga stabilitas partai atau tidak dapat berfungsi secara maksimal akibat konflik [Budiarti, 2017].

Kembali kepada kedudukan mahkamah partai sebagai organ internal partai pada satu sisi dan sebagai delegasi negara yang diberi wewenang menyelesaikan perselisihan internal parpol pada sisi lainnya, menyisakan dilema konseptual dalam penyelesaian perselisihan secara cepat, yang berkepastian hukum dan berkeadilan. Stereotip mahkamah partai sebagai bagian parpol masih menyisakan problem imparialitas sebagai peradilan internal dalam menyelesaikan setiap perselisihan. Anggota majelis yang dipilih dari dan oleh anggota internal parpol menyebabkan mahkamah partai tetap dipandang sebagai bagian dari kutub konflik internal. Objektivitas dan imparialitas dalam memutus perselisihan sangat tereduksi oleh dialektika kutub-kutub konflik yang saling berhadapan atau kekuatan dominan dalam parpol. Hal tersebut menjadi masalah endemik dan menjadi hambatan utama mahkamah partai sebagai mekanisme internal penyelesaian perselisihan yang mandiri, cepat, sederhana,

berkepastian dan berkeadilan bagi penguatan otonomi dan kelembagaan partai [Firdaus&Kurniawan, 2017].

Terkait dengan kasus sengketa yang terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan (PPP) secara eksternal pemerintah sebagai pemegang kekuasaan negara seharusnya bersikap netral. Yang dimaksud bersifat netral disini adalah bahwa ketika PPP kubu Romahurmuziy mengajukan pengesahan kepengurusan hasil mukhtamar Surabaya, kementerian hukum dan HAM tidak serta merta mengesahkannya. Memang Kemenkumham memiliki wewenang atributif untuk mengesahkan kepengurusan partai politik namun ada rambu-rambu yang harus dipatuhi oleh Menkumham yaitu ; *Pertama*, kewenangan Menkumham tersebut dapat dilakukan dalam keadaan normal atau tidak terjadi perselisihan diantara pengurus partai politik yang bersangkutan. Jika masih ada perselisihan maka Menkumham tidak boleh menerbitkan keputusan sampai perselisihannya selesai atau telah mempunyai kekuatan hukum tetap. *Kedua*, kewenangan Menkumham untuk mencatatkan perubahan pengurus partai politik bersifat deklaratif. Pasal 54 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membedakan keputusan menjadi 2 (dua) yaitu keputusan yang bersifat konstitutif dan deklaratif. Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa keputusan yang bersifat konstitutif adalah keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan. Sedangkan Keputusan deklaratif didefinisikan sebagai keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan yang bersifat konsitutif. Dalam hal pencatatan perubahan kepengurusan partai politik, putusan yang bersifat konstitutif bukan diterbitkan oleh Pejabat melainkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Partai. Dengan kata lain, kewenangan deklaratif Menkumham hanyalah kewenangan “stempel” saja dari putusan Mahkamah Parpol. *Ketiga*, kewenangan Menkumham tersebut bersifat pasif yang artinya Menteri harus menunggu datangnya permohonan dari pengurus Parpol yang bersangkutan. *A contrario*-nya, Menkumham tidak boleh secara aktif berkirim

surat meminta kepada pengurus parpol agar segera mengajukan permohonan pencatatan perubahan pengurus partai politik karena hal tersebut akan menimbulkan kesan keberpihakan [Permana,2016].

Karena mukhtamar Surabaya yang dilakukan oleh kubu Romahurmuziy telah bertentangan dengan putusan Mahkamah Partai PPP yang memutuskan bahwa dalam waktu 7 hari sejak putusan mahkamah partai harus diadakan mukhtamar islah atau gabungan dari dua kubu yang bersengketa, maka secara tidak langsung pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM tidak patuh kepada undang-undang karena tidak menghormati keputusan Mahkamah Partai yang dijamin oleh undang-undang. Selain pihak yang bersengketa dan pihak pemerintah, pihak peradilanpun kadangkala tidak menjadikan putusan mahkamah partai menjadi pertimbangan dalam membuat keputusan. Hal ini dapat dilihat dalam putusan banding Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang mengabulkan permohonan pihak PPP Romahurmuziy.

Penyelesaian perselisihan internal yang terjadi dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) melalui mahkamah partai nyatanya belum mampu dipatuhi oleh para pihak yang berselisih dan menjadi satu-satunya jalur penyelesaian perselisihan internal partai politik [Purba,2017]. Walaupun penyelesaian sengketa internal partai politik sudah diatur penyelesaiannya melalui mekanisme mahkamah partai, namun putusan mahkamah partai yang sudah ada saat ini tidak ditaati oleh para pihak sehingga mereka masih harus menempuh upaya lain untuk menyelesaikan sengketa partai politiknya [Leonardo, 2016]. Oleh karena itu perlu dilakukan revitalisasi terhadap mahkamah partai. Untuk mengoptimalkan fungsi mahkamah partai sebagai mekanisme penyelesaian perselisihan internal partai politik yang efisien dan efektif, diperlukan reformulasi kelembagaan dengan memperjelas dan mempertegas kedudukan mahkamah partai dalam dua langkah. *Pertama*, mengatasi masalah internal dengan

mereposisi mahkamah partai sebagai lembaga peradilan mandiri terpisah dari dan bukan merupakan bagian dari internal parpol. *Kedua*, reformulasi sifat putusan mahkamah partai khususnya terkait penyelesaian perselisihan pengurus, tidak hanya final dan mengikat secara internal tetapi mengikat juga secara eksternal [Firdaus&Kurniawan, 2017].

Tujuan dari pembentuk undang-undang tentang partai politik adalah agar perselisihan mengenai kepengurusan harus dilakukan dengan cepat karena partai tidak dapat berjalan jika upaya hukum yang berlarut-larut. Adapun perselisihan selain soal kepengurusan tidak akan menyebabkan terjadinya stagnasi kepengurusan parpol, oleh karenanya dibuka keran untuk adanya upaya hukum ke Pengadilan Negeri yang harus memutus dan menyelesaikannya dalam waktu maksimal 60 (enam puluh) hari dan Mahkamah Agung yang harus memutus dan menyelesaikan dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari.

Di dalam prakteknya, asumsi pembentuk Undang-Undang parpol tersebut ternyata kurang tepat karena dalam perselisihan yang terkait dengan kepengurusan, selain tidak dipatuhinya putusan mahkamah partai juga ada kecenderungan mahkamah parpol tidak dapat menyelesaikan sengketa kepengurusan secara obyektif karena ketua mahkamah parpol serta hakim-hakimnya adalah pengurus parpol yang bersangkutan sehingga sangat partisan dan ada rasa sungkan terhadap kubu-kubu yang bersengketa. Kalaupun dipaksakan untuk memutus, putusannya diyakini tidak akan impartial. Fenomena tersebut sesuai dengan asas *nemo iudex in re sua* yang bermakna tidak ada seorang pun yang dapat menjadi hakim yang baik pada dirinya sendiri, oleh karenanya para badan peradilan hakim harus mengundurkan diri dari kewajiban mengadili suatu perkara jika ada *conflict of interest* hakim baik langsung maupun tidak langsung terhadap perkara yang sedang diperiksanya [Permana, 2016].

Perbandingan dengan Putusan Mahkamah Partai Golongan Karya.

Sebagai perbandingan dapat dijelaskan dengan kasus yang terjadi dalam partai Golongan Karya (Golkar). Dalam pengambilan keputusan terdapat pendapat yang berbeda diantara 4 anggota Majelis Mahkamah Partai terhadap Pokok Permohonan, sehingga tidak tercapai kesatuan pendapat didalam menyelesaikan sengketa mengenai keabsahan kedua Munas Partai Golkar IX.

Pendapat Anggota Mahkamah Partai atas nama Muladi dan HAS Natabaya ;

- Sehubungan adanya kasasi dari para Termohon atas nama Aburizal Bakrie dan Idrus Marham selaku pihak Penggugat dalam Perkara No. 8/Pdt.Sus-Parpol/2015/PN.JktBrt. di Pengadilan Negeri di Jakarta Barat, sebagaimana Akta Pernyataan Kasasi tertanggal 2 Maret 2015 nomor 83/Gugatan, Mahkamah Partai berpendapat bahwa Pihak termohon telah mengambil sikap menyelesaikan perselisihan tanpa harus melalui Mahkamah Partai sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 32 Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan hal ini sesuai dengan Rekomendasi Mahkamah Partai tertanggal 23 Desember 2014 pada point 3, bahwa penyelesaian sengketa partai Golkar ditempuh melalui Pengadilan Negeri.
- Selain pertimbangan hukum diatas, Anggota Mahkamah Partai atas nama Muladi dan HAS Natabaya memberikan rekomendasi sebagai berikut :
 - 1) Menghindari bahwa yang menang mengambil semuanya (*the winner takes all*)
 - 2) Rehabilitasi yang dipecat
 - 3) Apresiasi yang kalah dalam kepengurusan
 - 4) Yang kalah berjanji tidak akan membentuk partai baru

Pendapat Anggota Mahkamah Partai atas nama Jasri Marin dan Andi Mattalata ;

- Pemberian kewenangan oleh Undang- Undang kepada Mahkamah Partai untuk menyelesaikan perselisihan partai politik dengan hasil yang bersifat final dan mengikat secara internal yang khususnya berkenaan dengan kepengurusan dikandung maksud karena Mahkamah Partai yang terdiri dari tokoh-tokoh yang memahami kondisi internal partai yang bersangkutan
- Pemberian kewenangan oleh Undang-Undang kepada Mahkamah Partai yang begitu rupa seharusnya diimbangi dengan sangat arif dan bijaksana oleh Mahkamah Partai sehingga tidak hanya mempertimbangkan aspek yuridis, tetapi juga mempertimbangkan aspek sosiokultur dan sosiopolitik dalam setiap penyelesaian perselisihan partai politik.
- Adanya kisruh pelaksanaan munas Partai Golkar, minimal dalam dua periode terakhir ini, karena berhimpitnya waktu proses suksesi kepemimpinan nasional yang dimulai dari pemilihan umum sampai dengan pelantikan Presiden. Waktu yang berhimpitan tersebut tentu membuka peluang lahirnya pikiran-pikiran yang bias yang bisa mempengaruhi independensi posisi Partai Golkar dalam mengelola suksesi kepemimpinan internalnya.
- Untuk memelihara independensi partai Golkar dalam mengelola suksesi kepemimpinan internalnya, maka agenda munas Partai Golkar hendaknya tidak berhimpitan dengan proses suksesi kepemimpinan nasional dan juga mempertimbangkan waktu yang cukup, minimal 2,5 tahun bagi DPP Partai Golkar untuk mempersiapkan partai menghadapi pemilu.
- Dengan melihat agenda politik nasional yang akan datang, dalam bentuk pemilihan umum, baik pemilu legislatif maupun pemilu Presiden yang akan jatuh pada tahun 2019, maka Majelis Mahkamah berpendapat bahwa kepemimpinan DPP Partai Golkar harus mempunyai persiapan untuk agenda

politik nasional itu selambat-lambatnya sejak Oktober 2016.

- Untuk mempersiapkan lahirnya kepemimpinan baru Golkar pada Oktober 2016 yang mampu membawa Partai Golkar siap memasuki arena kompetisi pemilu 2019 diperlukan kepemimpinan yang mampu menyatukan semua potensi partai secara demokratis, aspiratif, transparan, yang berpedoman pada Undang-Undang Partai Politik, paradigma baru Partai Politik dan Anggaran Dasar Partai Golkar, khususnya Bab yang menyangkut Tujuan, Tugas Pokok dan Fungsi
- Munas Partai Golkar IX yang berlangsung di Bali telah terlaksana pada tanggal 30 November s/d 4 Desember 2014 dan melahirkan Ketua Umum yang dipilih secara aklamasi, namun prosesnya dirasakan tidak demokratis, tidak aspiratif, tidak transparan, sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Partai Politik, paradigma baru Partai Golkar yang tergabung dalam Dewan Pertimbangan Partai Golkar hasil Munas Riau dan menjadikan hal ini sebagai pertimbangan utama sehingga tokoh-tokoh itu meminta dilakukannya munas gabungan
- Terlaksananya Munas Bali yang dirasakan tidak demokratis, tidak aspiratif, tidak transparan sebagai sebuah persyaratan yang diwajibkan dalam pengelolaan partai oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, khususnya Pasal 13 dan nilai-nilai perjuangan Partai Golkar yang dirumuskan dalam Anggaran Dasar disebabkan karena keberpihakan penyelenggara yang terungkap dalam persidangan dan diakui sendiri oleh Termohon III
- Munas Golkar IX yang berlangsung di Ancol, Jakarta dengan segala kekurangan dan kritikan terhadap legitimasinya telah berlangsung dengan demokratis, aspiratif dan transparan yang terbukti dari proses pemilihan yang diikuti secara demokratis dan terbuka oleh para calon

- Atas dasar pendapat tersebut diatas, maka *diktum* dalam pokok permohonan tersebut adalah sebagai berikut :
- 1) Mengabulkan permohonan Pemohon sebagian untuk menerima kepengurusan DPP Partai Golkar hasil Munas Ancol secara selektif dibawah kepemimpinan Sdr. Agung Laksono, dengan kewajiban mengakomodir kader-kader Partai Golkar dari DPP Partai Golkar hasil Munas Bali yang memenuhi kriteria Prestasi, Dedikasi, Loyalitas, dan Tidak Tercela (PDLT), dengan tugas utama melakukan konsolidasi partai, mulai Musda tingkat Kabupaten/Kota, tingkat Provinsi, dan Munas Partai Golkar selambat-lambatnya tahun 2016, secara simultan melakukan konsolidasi pada alat-alat kelengkapan partai lainnya.
- 2) Meminta Mahkamah Partai memantau proses konsolidasi tersebut sampai tuntas pada oktober 2016.

Terkait dengan sengketa yang terjadi dalam tubuh partai Golkar, sebetulnya secara prosedural penyelesaiannya telah sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang. Tetapi secara formil ada beberapa persoalan antara lain adalah bentuk dan format putusan dari mahkamah partai yang tidak lazim dan multitafsir justru tidak menyelesaikan masalah serta jumlah anggota mahkamah partai yang berjumlah genap. Hal ini agak berbeda dengan kasus yang dialami oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP), tetapi perselisihannya sama-sama berlangsung lama dan berlarut-larut walaupun sudah diproses dan diputus oleh mahkamah partai.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penguatan kelembagaan mahkamah partai politik tidak hanya berkaitan dengan penguatan lembaganya saja, melainkan juga penghormatan atau kepatuhan negara terhadap setiap hasil keputusan mahkamah partai politik juga merupakan bagian dari upaya untuk memperkuat kelembagaan tersebut. Penghormatan negara tersebut diak hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui putusan-putusannya, melainkan juga harus dilakukan Pemerintah (Kementerian Hukum

dan HAM) sebagai wakil negara yang memberikan legalisasi secara administratif terhadap kepengurusan partai politik. Selain hal-hal yang telah disebutkan, yang paling penting adalah penghormatan dan kepatuhan internal partai politik terhadap setiap keputusan mahkamah partai politik. Tanpa adanya kepatuhan internal, maka penguatan mahkamah partai politik akan sia-sia, dan membuat konflik internal partai politik akan terus berlanjut bahkan berujung pada pendirian partai politik baru oleh kelompok yang kalah dalam perselisihan di partai politik yang lama. Kalau kondisi ini terjadi, sudah selayaknya partai politik semacam ini diberikan hukuman ditundanya keikutsertaannya dalam kontestasi Pemilu baik tingkat nasional maupun lokal untuk memberikan efek jera terhadap partai politik yang terus berkonflik. Ikhtiar melakukan penguatan pelembagaan mahkamah partai politik tersebut sejatinya dimasukkan dalam perubahan UU Partai Politik. Dengan demikian akan ada kesamaan format dan prinsip-prinsip minimal dalam pembentukan mahkamah partai politik [Susanto, 2017]. Beberapa solusi penguatan Mahkamah Partai Politik yang terdapat dalam Putusan MK No. 78/PUU-XIII/2015 antara lain adalah ; (1) sifatnya permanen bukan *ad hoc*; (2) pembentukannya di forum tertinggi partai; (3) hakimnya harus *capable* dan dapat diterima semua pihak; (4) perlunya pelibatan eksternal yang independen dan non partisan.

4. Sifat putusan final dan mengikat dari Mahkamah Konstitusi, Arbitrase dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Terkait dengan sifat dari putusan mahkamah partai yang bersifat final dan mengikat, maka putusan mahkamah partai dapat diperbandingkan dan disejajarkan dengan beberapa putusan institusi atau lembaga negara lain yang mempunyai sifat putusan yang sama, antara lain yaitu Sifat final dan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi, Arbitrase dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Bicara soal sifat final

dan mengikat dalam suatu putusan, maka dapat merujuk dan membandingkan dengan sifat final dan mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Menjatuhkan putusan final adalah salah satu kewenangan MK yang telah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat.

Yang dimaksud putusan MK bersifat final, yakni putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh [Chaidir&Suparto, 2017]. Sifat final dalam putusan MK ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat. Jadi, akibat hukumnya secara umum, tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh terhadap putusan tersebut. Sementara, sifat mengikat bermakna putusan MK tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia. Secara harfiah putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat memiliki makna hukum tersendiri. Frase “final” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “terakhir dari rangkaian pemeriksaan”, sedangkan frase mengikat diartikan sebagai “mengeratkan”, “menyatukan”. Bertolak dari arti harafiah ini maka frase final dan frase mengikat, saling terkait sama dengan dua sisi mata uang artinya akhir dari suatu proses pemeriksaan, telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi. Berdasarkan makna harfiah diatas, bila dikaitkan dengan sifat final dan mengikat dari putusan MK artinya telah tertutup segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum. Tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat. Di samping dalam putusan Mahkamah Konstitusi, sifat putusan final dan mengikat ini dapat juga kita temukan dalam penyelesaian sengketa melalui arbitrase yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Putusan mengenai sengketa tertentu yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitrase ini dijatuhkan oleh arbiter. Arbiter akan memberikan

putusannya secara jujur, adil dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan para pihak akan menerima putusannya secara final dan mengikat seperti yang telah diperjanjikan bersama. Putusan arbitrase bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat para pihak. Artinya, putusan arbitrase merupakan putusan final dan dengan demikian tidak dapat diajukan banding, kasasi atau peninjauan kembali. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai penyelesaian sengketa melalui arbitrase menjadi berlarut-larut. Berbeda dengan proses pengadilan negeri dimana terhadap putusannya para pihak masih dapat mengajukan banding dan kasasi, maka dalam proses penyelesaian sengketa melalui arbitrase tidak terbuka upaya hukum banding kasasi maupun peninjauan kembali.

Tak hanya putusan MK dan putusan arbitrase saja yang mempunyai sifat final dan mengikat, putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) juga bersifat final dan mengikat sebagaimana yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK membentuk majelis dan putusan majelis ini bersifat final dan mengikat. Yang dimaksud dengan putusan Majelis bersifat final adalah putusan BPSK tidak ada upaya banding dan kasasi. Namun terhadap putusan BPSK dapat diajukan upaya hukum keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut. Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu tersebut dianggap menerima putusan BPSK.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Mahkamah Partai adalah organ internal partai yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa yang terkait dengan ; Perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan, Pelanggaran terhadap hak anggota partai politik; Pemecatan tanpa alasan yang jelas, Penyalahgunaan kewenangan, Pertanggungjawaban

keuangan dan/atau Keberatan terhadap keputusan partai politik. Kedudukan dan kewenangan Mahkamah Partai sangat kuat karena diamanatkan oleh Undang-Undang. Khusus terhadap perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan putusnya bersifat final dan mengikat. Sifat putusan yang seperti ini dapat disejajarkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi, Badan Arbitrase dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Tetapi walaupun sifat putusan Mahkamah Partai itu kuat karena dijamin undang-undang tetapi ada beberapa faktor yang mempengaruhi dalam penyelesaian sengketa internal partai politik, sehingga sengketa internal partai politik berlarut-larut dan berkepanjangan. Sebagai contoh adalah sengketa yang terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Adapun faktor-faktor tersebut antara lain adalah ;

- a. Tidak patuhnya pihak-pihak yang bersengketa di internal partai politik terhadap keputusan Mahkamah Partai.
- b. Tidak patuhnya pihak pemerintah terhadap keputusan dari Mahkamah Partai Politik dan ada kecenderungan ikut intervensi masalah internal partai politik dengan cara mengakui salah satu pihak yang dekat atau yang mendukung pemerintah dalam bentuk pengesahan kepengurusan partai politik.
- c. Pada umumnya keanggotaan Mahkamah Partai berasal dari internal partai politik sehingga diragukan netralitasnya.
- d. Ada kalanya pengadilan tidak menjadikan keputusan dari Mahkamah Partai sebagai pertimbangan dalam mengadili perkara sengketa kepengurusan partai politik.

Saran

Diharapkan dimasa mendatang pihak-pihak yang terkait baik pihak partai politik yang bersengketa, pemerintah dan peradilan patuh dan menghormati keputusan dari Mahkamah Partai politik. Karena bagaimanapun juga putusan Mahkamah Partai terkait dengan sengketa kepengurusan, putusnya bersifat final dan mengikat sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang sama halnya

dengan putusan dari Mahkamah Konstitusi, Arbitrase ataupun Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Idealnya keanggotaan dari Mahkamah Partai berasal dari eksternal partai dan diperlukan adanya penguatan terhadap kelembagaan Mahkamah Partai.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia.
- Chaidir, Ellydar & Suparto. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu Tahun 2019". *Jurnal UIR Law Review*, Vol.1, No.1, 2017. Pp. 1 - 12 DOI : <https://doi.org/10.25299/url.2017.1.01.561>
- Firdaus & Kurniawan, Nalom. "Kekuatan Putusan Mahkamah Partai Ditinjau dari Sistem Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No.3, 2017. Pp. 664 - 671 DOI : <https://doi.org/10.31078/jk1439>
- Leonardo, Afri. Hasan, Hasbi & Tasween. "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Internal Partai Persatuan Pembangunan (PPP)". *Jurnal Legalitas*, Vol. 10, No. 1, Juni 2016. Pp. 67 - 77 DOI : <http://dx.doi.org/10.31479/jphl.v9i2.98>
- Noor, Firman. "Fenomena Post Demokrasi Party di Indonesia". *Jurnal Politik*, Vol. 14, No. 2, Desember 2017. Pp. 109 - 125 DOI : <https://doi.org/10.14203/jpp.v14i2.724>
- Permana, Trichahya I. "Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik Secara Internal Maupun Eksternal". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5 No. 1, 2016. Pp. 35 - 52 DOI: <https://doi.org/10.25216/JHP.5.1.2016.35-52>
- Purba, Charlyna S. "Eksistensi Mahkamah Partai Persatuan Pembangunan". *Jurnal Media Bhakti*, Vol.1, No.1, 2017. Pp. 16 - 32 DOI: <https://doi.org/10.32501/jhmb.v1i1.4>
- Putri Budiarti, Aisah. *et.al.* "Faksi dan Konflik Internal Partai Partai Politik di Indonesia Era Reformasi". *Jurnal Politik*, Vol 14, No. 2, Desember 2017. Pp. 265 - 279 DOI : <https://doi.org/10.14203/jpp.v14i2.726>
- Rachman, M. Anwar. "Penyelesaian Perselisihan Internal Partai Politik". *Jurnal Yuridika*, Vol.31, No. 2, 2016. Pp. 189 - 219 DOI : <https://dx.doi.org/10.20473/ydk.v31i2.4828>

- Suparto. "Pengujian UU No.27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya". *Jurnal UIR Law Review*, Vol.1, No.1, 2017. Pp.13 – 24 DOI: <https://doi.org/10.25299/ulr.2017.1.01.150>
- Surbakti, Ramlan. (1994). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Susanto, Mei. "Memperkuat Pelembagaan Mahkamah Partai Politik : Upaya Mencegah Dualisme Partai Politik". *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 3, No. 1, 2017. Pp. 31 – 50
- Suwito, Dwi Darajatun P. (2017). *Aspek Hukum Perselisihan Internal Partai Politik*. Jakarta : Adhi Sarana Nusantara.
- Zakaria, Ahmad. "Pembatasan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Dalam Perspektif Demokrasi", *Jurnal Idea Hukum*, Vol. 2, No. 1, Maret 2016. Pp. 1 – 11 DOI : <http://dx.doi.org/10.20884/1.%25j.2016.2.1.24>
- Undang - Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
- Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
- Departemen Pendidikan Nasional R.I, 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

VI. PROBLEMATIKA PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI MAHKAMAH AGUNG (KAJIAN TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO. 65 P/HUM/2018)

Abstrak

Dalam putusan No. 65P/HUM/2018 tentang pengujian PKPU No. 26 Tahun 2018, Mahkamah Agung (MA) memutuskan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari pengurus partai politik untuk Pemilu tahun 2019 masih diperbolehkan, padahal sebelumnya Mahkamah Konstitusi (MK) telah melarangnya (Putusan No. 30/PUU-XVI/2018). Pertentangan ini disebabkan adanya perbedaan dalam memaknai waktu penerapan mengenai proses tahapan Pemilu tahun 2019 yang sedang berjalan. MK menyatakan putusannya diberlakukan sejak Pemilu tahun 2019 dan hal ini tidaklah berlaku surut (retroactive). Sebab masih pada tahapan Daftar Calon Sementara (DCS), sehingga masih dimungkinkan terjadinya perubahan peraturan. Sedangkan MA menganggap putusan MK harus diberlakukan setelah Pemilu tahun 2019 atau berlaku kedepan (prospective), karena tahapan telah berjalan, sehingga masih dapat dilakukan perubahan persyaratan. Implikasi hukum yang terjadi adalah adanya ketidakpastian hukum bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengikuti putusan yang mana. Untuk mengatasi permasalahan tersebut dapat digunakan doktrin validitas (keberlakuan norma). Adanya hierarki produk hukum yang diuji dan dasar pengujian tentunya memiliki akibat hukum adanya hierarki validitas norma dalam putusan MA dan MK. Ketika terjadi pertentangan antara putusan MA dengan MK, maka putusan dengan dasar dan objek pengujian dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni putusan MK, memiliki validitas lebih tinggi dibandingkan dengan putusan MA. Agar permasalahan seperti ini tidak ada lagi, pengujian

peraturan perundang-undangan sebaiknya hanya dilakukan oleh satu Lembaga saja yaitu di MK.

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan sebuah Negara yang berlandaskan pada hukum. Oleh sebab itu penting adanya jaminan kesederajatan dimata hukum untuk semua rakyat Indonesia demi memenuhi prinsip dari Negara hukum itu sendiri. Perlakuan yang setara dihadapan hukum, kepastian hukum yang adil, serta jaminan, perlindungan dan pengakuan merupakan hak setiap orang yang harus Negara penuhi, hal tersebut termuat didalam konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Salah satu lembaga peradilan yang dapat dijadikan tempat pengaduan dalam masalah hukum adalah Mahkamah Agung (MA), sebagaimana termuat didalam pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disamping Mahkamah Konstitusi (MK). Salah satu wewenang dan tugas yang dimiliki oleh MK adalah melakukan uji sebuah produk hukum yang dalam hirarkinya berada dibawah Undang-Undang.

Terkaittentang pengujian atau penilaian, pada umumnya Negara di dunia menggunakan beberapa bentuk cara. Terdapat Negara yang memberikan penilain tersebut terhadap salah satu badan peradilannya yang biasa dikenal dengan hak uji yang dilakukan badan peradilan (*judicial review*). Atas pengujian yang dilakukan badan peradilan ini pun terdapat adanya cara atau praktek yang tidak sama. Contohnya seperti Amerika Serikat, demi melakukan uji peraturan perundang-undangan dan tindakan dari pemerintah memberikan kewenangan hak uji untuk semua badan peradilan umumnya (*ordinary law courts*).¹ Pembahasan hak uji materiil (HUM) terhadap peraturan perundang-undangan pada MA tidak terlepas dari pembahasan mengenai *check and balances*, pemisahan kekuasaan dalam Negara, dan Negara hukum. Uji peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-

¹ Soemantri, S, (1976). *Hak Uji Material Di Indonesia*, Bandung : Alumni, h.15

undang merupakan bagian dari *judicial review*, yaitu kewenangan dari MA dalam menguji atau menilai ada tidaknya pertentangan norma peraturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undang dengan peraturan perundang-undangan yang posisinya lebih tinggi.²

Uji materi terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas PKPU No. 14 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu hak uji materiil yang telah dilakukan MA, pengujian ini dilaksanakan setelah adanya gugatan dari Oesman Sapta Odang, diakibatkan dicoretnya nama penggugat tersebut pada Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPD, hal ini buntut dari dikeluarkannya PKPU tersebut, yang mana pada pasal 60A berisi aturan pelarangan terhadap pengurus dari partai politik untuk dapat menjadi anggota DPD sedangkan pemohon sendiri adalah ketua umum dari partai Hanura. Pemohon dalam hal ini Oesman Sapta Odang sebelumnya telah diloloskan KPU sebagai calon anggota DPD dan masuk dalam Daftar Calon Sementara (DCS) dengan merujuk pada PKPU No. 14 Tahun 2018 sebagai calon anggota DPD dapil Kalimantan Barat. Setelah namanya masuk sebagai DCS, MK membuat putusan hasil uji materi terhadap Pasal 182 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, *judicial review* tersebut mempersoalkan tentang ketentuan seseorang untuk dapat mencalonkan diri sebagai anggota DPD.

Pada 4 april tahun 2018 Muhammad Hafidz mengajukan permohonan uji materi ke MK, alasan uji materi karena pemohon merasa keberadaan dari lembaga DPD yang seharusnya merupakan sebagai representasi masyarakat daerah untuk mewakili daerahnya berpotensi dirugikan dengan adanya norma Pasal 182 huruf i UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu, atas dasar itu pemohon merasa hak konstitusionalnya dirugikan,

² Sirajuddin. (2018). "Desain Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Arena Hukum*, 11 (2), 388-414, h. 440

dikarenakan frasa “pekerjaan lain”³ yang termuat didalam pasal tersebut dalam pemaknaannya dirasa tertulis kurang jelas, dan tidak menjelaskan tentang apa sajakah yang dimaksud dari pekerjaan lain, apakah diantaranya salah satunya termasuk aktif sebagai pengurus partai politik, dengan pemaknaan yang tidak jelas tentang “frasa pekerjaan lain” tersebut menimbulkan kemungkinan bagi seorang pengurus parpol untuk dapat ikut serta mencalonkan diri dalam pemilihan anggota DPD, atas dasar tersebut pemohon merasa tidak mendapati hakikat dari keberadaan lembaga DPD yang memiliki kepastian hukum serta berkeadilan dalam wujud mewaliki daerah dimana seharusnya terbebas dari kepentingan-kepentingan partai politik.

Atas uji materi tersebut, MK mengabulkan permohonan yang diajukan pemohon, atas keputusan ini KPU melakukan pembaruan terhadap PKPU No.14 Tahun 2018 menjadi PKPU No. 26 Tahun 2018. KPU menambahkan frasa “Pengurus Partai Politik” sebagai pihak yang tidak diperbolehkan untuk rangkap jabatan sebagai anggota DPD. PKPU tersebut berdampak bagi calon anggota DPD yang sudah mendaftar, oleh sebab itu KPU memberi kesempatan bagi calon yang ada dalam DCS yang berasal dari partai politik untuk menyatakan mengundurkan diri dari kepengurusan partai politik yang didudukinya yakni tertuang pada Pasal 60A PKPU No. 26 Tahun 2018 agar tetap terdaftar sebagai calon anggota DPD. Hingga tanggal terakhir penetapan DCT, Oesman Sapta Odang tidak melaksanakan peraturan KPU yang baru, yang mengharuskan untuk mengundurkan diri dari kepengurusan partai politiknya, maka dari itu KPU memutuskan namanya tidak dimasukkan dalam surat keputusan (SK) tentang DCT karena tidak memenuhi syarat pencalonan. Tidak terima dengan keputusan tersebut Oesman Sapta Odang melakukan upaya hukum yaitu dengan melaporkan KPU pada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), menggugat SK yang dikeluarkan KPU tentang DCT anggota DPD ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan menguji PKPU No. 26 Tahun 2018 ke MA.

³ Pasal 182 huruf I Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Atas upaya hukum yang dilakukannya, Bawaslu menolak laporan yang diajukan Oesman Sapta Odang, namun gugatannya di PTUN dikabulkan, Hakim PTUN memutuskan memerintahkan KPU untuk mencabut surat keputusan tentang DCT anggota DPD yang telah dikeluarkannya yang tidak mencantumkan nama Oesman Sapta Odang, Majelis memerintahkan juga kepada KPU untuk menerbitkan ulang DCT baru dengan memuat nama Oesman Sapta Odang didalamnya. Selain itu MA juga mengabulkan Sebagian, pengujian PKPU oleh Oesman Sapta Odang yang tertuang dalam putusan MA No. 65P/HUM/2018. Dalam putusannya MA beralasan bahwa PKPU No. 26 Tahun 2018 bertentangan dengan peraturan yang posisinya lebih tinggi yaitu Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf I UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan menyatakan ketentuan pasal 60A PKPU No. 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas PKPU No.14 Tahun 2018 tetap akan mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku umum apabila pemberlakuannya tidak surut kepada peserta pemilu anggota DPD tahun 2019 yang sudah melaksanakan tahap pendaftaran, program serta penjadwalan pelaksanaan Pemilu tahun 2019 menurut UU No. 7 Tahun 2017.⁴

Putusan MA ternyata tidak sejalan dengan putusan MK yang telah terlebih dahulu memutuskan, hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum khususnya bagi KPU terkait putusan manakah yang harus diikuti oleh KPU sebagai lembaga yang ditugaskan untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum.

B. PEMBAHASAN

Salah satu kewenangan yang diberikan konstitusi kepada MA dalam melaksanakan kegiatan kekuasaan kehakiman, yakni melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah

⁴ Lihat Putusan Mahkamah Agung No. 65P/HUM/2018 Terhadap Pengujian PKPU No. 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas PKPU No. 14 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

UU terhadap UU. Tujuan pemberian kewenangan hak uji terhadap peraturan perundang-undangan kepada MA dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman yaitu untuk mempertegas dan memperkuat peran dan tugas MA agar mampu melaksanakan pengawasan kepada semua tindakan pemerintah maupun penguasa.

Salah satu hasil pengujian peraturan perundang-undangan di MA adalah putusan No. 65 P/HUM/2018. Berdasarkan pertimbangan yang dikemukakan Hakim MA dalam putusan No. 65 P/HUM/2018 yang mengabulkan sebagian permohonan pemohon dimana anggota partai dapat maju dalam pemilihan anggota DPD serta tinjauan historis dari keberadaan lembaga DPD, penulis melihat ada hal yang ambigu dan terdapat konklusi yang seakan akan dipaksakan untuk membenarkan seorang anggota partai politik dapat maju dalam pemilihan anggota DPD. Dari pertimbangan tersebut ada dua isu hukum yang dijadikan pokok masalah yang ingin diselesaikan oleh MA dalam uji materiil tersebut yakni *Pertama*, KPU dalam hal ini yang memiliki kewenangan membentuk PKPU No. 26 Tahun 2018, dengan alasan menindak lanjuti putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 untuk memberikan kepastian hukum disebabkan tahap Pemilu sudah berlangsung, karena DPR dan Presiden belum menindak lanjuti materi putusan tersebut. *Kedua*, apakah PKPU No. 26 Tahun 2018 tersebut dapat diterapkan pada tahapan Pemilu tahun 2019 kepada calon anggota DPD tahun 2019 yang mana tahapannya sudah berjalan sebelum PKPU tersebut dikeluarkan.

MA melakukan penafsiran hukum secara sistematis dalam mencari kewenangan KPU membuat PKPU terkait dalil yang dituntut oleh pihak pemohon. MA berpendapat bahwa terkait pembuatan PKPU, KPU memang mempunyai kewenangan yang bersifat atribusi yang diberikan oleh UU No. 7 Tahun 2017, sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan Pemilu. KPU dalam membuat peraturan yang didasarkan dari putusan MK, MA melihat bahwa berdasarkan

pada Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, bahwasannya tindak lanjut terkait putusan MK dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden. Namun demikian terkait hal ini MA berpendapat bahwa hal ini tidak boleh dimaknai secara sempit, akan tetapi mesti dikaitkan dengan norma hukum yang lainnya, serta realitas pada saat putusan MK tersebut ditetapkan.

Atas tindakan KPU yang menindak lanjuti putusan dari MK yaitu No. 30/PUUXVI/2018 dengan membentuk PKPU No. 26 Tahun 2018 tanpa tindak lanjut dari DPR atau Presiden, MA beranggapan tidaklah bertentangan dengan kewenangan yang dimiliki oleh KPU. MA juga melihat pada konvensi ketatanegaraan yang dilakukan oleh kementerian dan juga lembaga Negara lain terkait dalam hal menindak lanjuti putusan yang dikeluarkan MK sejak diucapkan, meskipun belum ditindak lanjuti oleh DPR dan Presiden terlebih dahulu. Isu hukum berikutnya adalah apakah PKPU No. 26 Tahun 2018 bisa diberlakukan kepada calon anggota DPD pada tahap Pemilu tahun 2019 yang telah lebih dahulu dilaksanakan sebelum peraturan tersebut dikeluarkan, dalam hal ini MA berpandangan peraturan tersebut tidak bisa diberlakukan pada calon anggota DPD pada Pemilu 2019 disebabkan peraturan tersebut tidak dapat diberlakukan surut (*retroactive*).

Menurut penulis permasalahan yang menyebabkan terjadinya perbedaan antara kedua putusan ini adalah dalam memaknai dan mengartikan waktu proses tahapan, program, dan penjadwalan penyelenggaraan pemilu yang sedang berjalan yang akhirnya menimbulkan perbedaan tafsiran putusan yang berkaitan tentang asas *retroactive*. MK menyebutkan putusannya berlaku pada Pemilu tahun 2019 artinya tidak berlaku surut (*retroactive*), disebabkan tahap Pemilu kala itu saat putusan MK dikeluarkan belum masuk pada tahap Daftar Calon Tetap (DCT), sehingga atas dasar tersebut masih memungkinkan adanya perubahan peraturan yang berdampak terhadap calon anggota DPD pada Pemilu tahun 2019. Sedangkan putusan dari MA dan PTUN menganggap putusan MK harus diberlakukan setelah

Pemilu tahun 2019, sebab tahapan proses pencalonan dengan persyaratan yang ada telah dilaksanakan sebelum adanya DCT, sehingga tidak mungkin lagi untuk dilakukan perubahan terhadap persyaratan pencalonan.⁵

Pertimbangan hakim MA yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 60A PKPU No. 26 Tahun 2018 bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf i UU No. 12 Tahun 2011 dikarenakan pasal 60A PKPU No. 26 Tahun 2018 tersebut diberlakukan surut adalah kurang tepat. Ada kekeliruan dari hakim MA dalam menafsirkan bahwa peraturan itu berlaku surut, sebab pernyataan tentang calon anggota DPD Pemilu tahun 2019 terkena dampak dari putusan pelarangan pengurus partai mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD tertuang dalam putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 pada point putusan [3.17] yang menyatakan : “Bahwa untuk Pemilu tahun 2019, karena proses pendaftaran calon anggota DPD telah dimulai, dalam hal terdapat bakal calon anggota DPD yang kebetulan merupakan pengurus partai politik terkena dampak oleh putusan ini, KPU dapat memberikan kesempatan kepada yang bersangkutan untuk tetap sebagai calon anggota DPD sepanjang telah menyatakan mengundurkan diri dari kepengurusan Partai Politik yang dibuktikan dengan pernyataan tertulis yang bernilai hukum perihal pengunduran diri dimaksud. Dengan demikian untuk selanjutnya, anggota DPD sejak Pemilu 2019 dan Pemilu-Pemilu setelahnya yang menjadi pengurus partai politik adalah bertentangan dengan UUD 1945.”⁶

Atas dasar itu dapat dijelaskan bahwa pelarangan tersebut diberlakukan bagi calon anggota DPD pada Pemilu tahun 2019 yang telah mendaftar untuk nantinya tetap terdaftar calon anggota Pemilu, sebab saat putusan itu dikeluarkan status calon anggota DPD untuk Pemilu tahun 2019 masih dalam status

⁵ Faiz, P. M., dan Winata, R. M. (2019). “Respon Konstitusional Larangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Pengurus Partai Politik”. *Jurnal Konstitusi*, 16 (3), 532-558, h. 540

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 Terhadap Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

daftar calon sementara (DCS) , dengan kata lain putusan tersebut berlaku bagi calon anggota DPD yang ingin selanjutnya terdaftar dalam DCT, bukan pelarangan atau menggugurkan calon yang telah terdaftar sebagai DCS. Sebab tahapan pendaftaran pemilu baru berhenti ketika penetapan DCT. Hakim MK juga telah menyatakan apabila terdapat calon anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik terkena dampak oleh putusan ini dan bila ingin tetap terdaftar sebagai calon anggota DPD maka harus mengundurkan diri dari pengurus partai politik, dengan begitu jelas bahwa putusan ini ditujukan bagi calon anggota DPD untuk tahap pendaftaran selanjutnya. Sejalan dengan hal tersebut KPU mencoret nama Oesman Sapta Odang pada DCT, bukan pada DCS anggota DPD 2019. Dengan demikian pernyataan pemberlakuan surut sebuah peraturan sebagaimana dinyatakan oleh hakim MA adalah tidak tepat.

Dalam putusannya MK menyatakan pelarangan bagi pengurus partai politik untuk maju mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD tidak hanya berlaku untuk pemilu kedepan tetapi juga bagi calon anggota DPD Pemilu tahun 2019. Atas dasar ini KPU membuat peraturan baru tentang calon anggota DPD. Ini tentu tidak sesuai dengan alasan MA yang menyatakan peraturan KPU tersebut berlaku surut, sebab peraturan itu merupakan perintah langsung dari putusan MK bukan tafsiran yang dilakukan oleh KPU, tentu hal ini tidak bisa dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf i UU No. 12 Tahun 2011⁷. Hal ini memperlihatkan bahwa MA tidak mempertimbangkan putusan dari MK tersebut dan malah seakan akan membantah putusan tersebut dan menyatakan hal itu tidak dapat dilaksanakan karena suatu peraturan tidak bisa diberlakukan surut, hal ini tentu menimbulkan konflik kompetensi antara MA dengan MK.

Adanya ketentuan bahwa daftar calon sementara (DCS) anggota DPD 2019 terkena dampak dari putusan larangan

⁷ Lihat Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pengurus partai mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD terdapat dalam putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 dimana putusan MK memiliki kekuatan hukum mengikat sederajat dengan undang-undang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 47 UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK yang menyatakan “putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum mengikat sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum”⁸. Atas dasar pertimbangan hukum, dan analisis terhadap karakteristik setiap putusan, dapat ditarik kesimpulan bahwa adanya pertentangan hukum yang terjadi antara Putusan MA dan MK, maupun PTUN merupakan perbedaan pendapat mengenai waktu pemberlakuan larangan calon anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik. MK menyatakan berlaku sejak Pemilu tahun 2019, sedangkan MA menyatakan mulai berlaku setelah Pemilu tahun 2019.

Problematika yang muncul dalam pelaksanaan putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 adalah perihal berlakunya putusan tersebut. MA yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi terhadap PKPU No. 26 Tahun 2018 berpendapat bahwa putusan MK tidak boleh berlaku surut terhadap bakal calon anggota DPD yang telah melalui tahapan verifikasi. Persinggungan kewenangan antara MA dan MK dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Namun apabila melihat dari sifat putusan MK yang bersifat final dan mengikat maka putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 harus langsung dilaksanakan sama halnya dengan undang-undang. Artinya putusan tersebut harus segera dilaksanakan setelah diucapkan dalam sidang terbuka dan berlaku asas *erga omnes* setelah dimuat dalam berita negara. Sedangkan penyerahan pengunduran diri tertulis dari pengurus partai politik merupakan suatu kebijaksanaan yang diberikan karena proses pendaftaran bakal calon anggota DPD telah berlangsung.⁹

⁸ Lihat Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

⁹ Hardani, A. dan Whardani, L. T. A. L. (2019). “Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 30/PUU-XVI/2018 Menurut Sistem Hukum Di Indonesia”. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1 (2), 182-193, h. 189

Implikasi hukum yang terjadi akibat putusan yang saling bertentangan antara putusan MA dengan putusan MK, penulis merasa perlu menjabarkan permasalahan ini terlebih dahulu menggunakan analisis dari susunan peraturan perundang-undangan, serta sifat final dari sebuah putusan. Merujuk pada UUD 1945 yang menjadi dasar hukum terbentuknya kedua lembaga kekuasaan kehakiman ini, didalam UUD 1945 tidak dijelaskan secara tegas mengenai kewenangan yang dimiliki MA tentang kewenangan uji materiil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, pada pasal 24A UUD 1945 hanya menjelaskan salah satu kewenangan dari MA adalah “menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang” tetap tidak ada menjelaskan uji materiil yang dilakukan Mahkamah Agung putusannya bersifat final.

UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung juga tidak mengatur soal finalitas putusan dari MA, hal tersebut juga tidak terdapat pada UU No. 14 Tahun 1985 dan UU No. 5 Tahun 2004 semuanya tidak ada yang mengatur soal putusan MA sifatnya final. Ketentuan yang mengatur final dari putusan MA terdapat pada Pasal 9 Peraturan MA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil yang menyatakan, “Terhadap putusan mengenai permohonan keberatan tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali”. Atas dasar norma peraturan ini, maka putusan uji materi oleh MA juga bersifat final dan mengikat umum (*erga omnes*) kepada seluruh lembaga negara dan warga negara. Sedangkan sifat final putusan yang dimiliki oleh MK terhadap uji materiil UU terhadap UUD 1945 diatur pada Pasal 24C ayat (1) yang mengatur “bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki MK yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 menjelaskan: “MK merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir atau badan peradilan satu-satunya yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk melaksanakan kewenangannya, MK tidak

mengenai adanya mekanisme banding atau kasasi.” sehingga tidak dimungkinkan adanya lembaga negara manapun yang berwenang menguji kembali putusan yang dikeluarkan MK.

Dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 menegaskan soal finalitas dari putusan MK, dalam pasal tersebut menyebutkan “putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh”. Atas hal tersebut maka telah jelas putusan MK adalah final dan mengikat umum (*erga omnes*) terhadap seluruh lembaga negara dan warga negara sejak dibacakan dan bersifat ke depan (*prospektive*).¹⁰ Dengan demikian dapat diartikan, bahwa putusan MA maupun putusan MK mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada KPU, sehingga KPU harus mematuhi dari kedua putusan tersebut. Namun, dengan adanya pertentangan dalam putusan terkait waktu pemberlakuan norma larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik mengharuskan KPU untuk memilih, putusan lembaga peradilan mana yang harus dilaksanakan dalam menentukan persyaratan calon anggota DPD Pemilu tahun 2019.¹¹

Putusan MA No. 65P/HUM/2018 menimbulkan polemik khususnya bagi KPU, akibat putusan antara MA dan MK yang saling kontradiksi, hal ini mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum yang membuat KPU harus merujuk pada putusan yang mana, akibat ada dua putusan yang eksis tentang kasus yang sama tetapi saling bertentangan. Sikap MA yang berpandangan bahwa PKPU No. 26 Tahun 2018 yang dibentuk atas dasar putusan MK tidak bisa diberlakukan surut bagi peserta Pemilu calon anggota DPD tahun 2019 merupakan tindakan yang keliru. Putusan MK yang melarang pengurus parpol untuk menjadi calon anggota DPD adalah konstitusional dan sederajat dengan UU, karena batu uji dari uji materi di MA adalah UU oleh karena itu putusan MK

¹⁰ Mulyanto, A. (2013). “Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Yustisia*, 2 (1), 57-65, h. 62

¹¹ Putra, A. (2018). “Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15 (2), 69-79, h. 76

adalah bagian yang harusnya wajib diperhatikan dan menjadi pertimbangan oleh MA.

Dengan adanya situasi yang demikian tindakan yang harus dilakukan ketika ada pertentangan antara putusan MK dengan putus MA, adalah mendasarkan pada analisis terhadap doktrin validitas atau keberlakuan norma, sehingga ditemukan rasionalisasi putusan mana yang harus dilaksanakan oleh KPU. Validitas atau keberlakuan norma adalah doktrin yang menjelaskan mengenai kekuatan mengikat (*binding force*) suatu norma sehingga harus dilaksanakan.¹²

Validitas dari suatu norma merupakan doktrin yang menjelaskan tentang bagaimana dan apa syarat dari suatu norma hukum untuk menjadi *legitimate* atau sah berlaku, dan kemudian dapat diberlakukan kepada masyarakat. Dengan analisis menggunakan doktrin validitas norma dan hierarki norma yang sudah diurai diatas dapat dijelaskan bahwa sebuah peraturan itu sejatinya berbentuk hierarki dan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi harus menjadi sumber serta dasar untuk pembentukan peraturan yang tingkatannya lebih rendah dan tidak boleh bertentangan. Atas dasar tersebut dapat disimpulkan bahwasannya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi harus menjadi dasar dalam menentukan validitas dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.¹³

Adanya doktrin tersebut dapat digunakan sebagai acuan oleh KPU dalam mengambil keputusan, tindakan apa yang harus dilakukan oleh KPU terhadap adanya pertentangan antara putusan MA dengan putusan MK maupun dengan putusan PTUN. Dengan adanya tingkatan atau hierarki dari sebuah produk hukum yang diuji dan dasar pengujiannya, tentunya memiliki akibat hukum adanya hierarki validitas norma dalam putusan MA dan MK.

¹² Sudarsono. (2017). "Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung", *Jurnal Mimbar Yustitia*, 1 (2), 2017, 147-169, h. 15

¹³ Asshiddiqie, J. dan Safa'at, M. A. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, h. 87

Apabila terjadi pertentangan antara putusan MA dengan putusan MK, maka putusan dengan dasar pengujian dan objek pengujian dalam hierarki pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini putusan MK memiliki validitas atau keberlakuan hukum lebih tinggi dibandingkan dengan putusan MA.¹⁴

Dengan demikian tindakan KPU yang akhirnya berpegangan pada putusan MK dan mengabaikan putusan MA meski tetap menghormati putusan tersebut, dengan tetap memberlakukan pelarangan terhadap calon anggota DPD yang memiliki jabatan pengurus partai politik sejak Pemilu tahun 2019 dan menolak memasukan ke dalam DCT Pemilu tahun 2019 merupakan tindakan yang sudah tepat, karena kedudukan putusan MK yang lebih tinggi dengan batu uji terhadap UUD 1945 yang merupakan hukum tertinggi di Indonesia.¹⁵ Terjadinya putusan yang saling bertentangan seperti ini akan sangat mungkin terjadi kembali dari kedua lembaga peradilan ini, hal ini bukanlah pertama kalinya terjadi. Setelah terbitnya putusan MA yang inkonsisten dengan putusan MK dalam kasus yang sama, perlu dipikirkan format baru terkait kewenangan dalam menguji peraturan perundang-undangan dari dua pemegang kekuasaan kehakiman tersebut. Sebab jika tidak, kasus serupa akan terus terjadi dan menimbulkan ketidakpastian hukum dan polemik yang merupakan risiko atas adanya dua jalur pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia.¹⁶

Menurut penulis dengan adanya dua badan peradilan yang memiliki kewenangan yang sama dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan (walaupun objeknya berbeda) di Indonesia akan selalu memiliki peluang untuk terjadinya putusan

¹⁴ Helmi, M. I. (2019). "Penyelesaian Satu Atap Perkara *Judicial Review* Di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Salam*, 6 (1), 97-112, h. 110

¹⁵ Alfath, T. P. (2019). "Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Agung Terhadap Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Daerah". *Jurnal Yudisial*, 12 (3), 287-303, h. 301

¹⁶ Abustan. (2017). "Relasi Lembaga Negara Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", *Jurnal Unifikasi*, 4 (2), 55-63, h.58

yang saling bertentangan seperti kasus ini. Pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan, dengan hanya membedakan objek dan institusi yang berbeda tetapi dalam kekuasaan negara yang sama (kekuasaan kehakiman), akan menimbulkan masalah. Pemisahan kewenangan pengujian antara MA dan MK sebagaimana yang berlaku saat ini tidaklah ideal karena dapat menimbulkan permasalahan. Sebab akan selalu ada kaitan antara UU dan peraturan dibawahnya, oleh sebab itu tidaklah ideal apabila ada dua institusi peradilan yang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan.

Selain menyatukan pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu atap, penulis j merasa perlu untuk memperbaharui kewenangan dari kedua lembaga ini sesuai konsep aslinya, yaitu MA dengan konsep *court of justice* hanya fokus pada bagian memberikan keadilan, dan MK dengan konsep *court of law* hanya fokus pada penegakan segala peraturan perundang-undangan terhadap UUD 1945 dari penyimpangan, yang mana kedua tugas tersebut saling dimiliki oleh MA maupun MK saat ini, contohnya sebagai pengadilan untuk memberikan keadilan MA juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan, tentu ini tidak sesuai dengan konsepnya sebagai *court of justice*, dan MK sebagai *court of law* dalam salah satu wewenangnya juga mengurus bidang keadilan yaitu memberikan putusan terhadap pendapat DPR untuk memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden.

Mahfud MD juga berpendapat seharusnya mengenai kompetensi dua lembaga kekuasaan kehakiman diatur MK menangani konflik peraturan perundang-undangan guna menjamin konsistensi semua peraturan perundang-undangan sedangkan MA menangani konflik antar orang dan/atau lembaga.¹⁷ Pandangan serupa juga dipaparkan oleh Jimly Asshiddiqie, menurutnya idealnya lembaga negara penguji peraturan

¹⁷ Mahfud.MD, M. (2015). "Titik Singgung Wewenang antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4 (1), 1-16, h. 14

perundang-undangan disatukan pada satu lembaga saja.¹⁸ Penyatuan dalam satu atap pengujian peraturan perundang-undangan ini, memerlukan amandemen atau terhadap UUD 1945. Perubahan dapat dilakukan dengan menambah kewenangan MK dalam Pasal 24C UUD 1945, yaitu menguji semua peraturan perundang undanganyang di Indonesia.¹⁹

Terkait sanggahan hakim MA yang menyatakan bahwa PKPU No. 26 Tahun 2018 Pasal 60A yang merupakan peraturan yang dikeluarkan atas dasar putusan MK merupakan peraturan yang diberlakukan surut atau retroaktif, meski dalam kasus tersebut telah penulis paparkan tidak ada yang diberlakukan surut, disini perlu ada pengecualian terkait pelaksanaan peraturan berlaku surut agar diberikan kepada MK demi menjaga konstitusi, saat ini putusan dari MK mengharuskan bersifat prospektif atau berlaku kedepan, tidak berlaku surut. Penulis berpendapat hal tersebut perlu diperbarui sebab MK sebagai lembaga yang memperjuangkan dan menjaga konstitusi dapat mengalami hambatan dalam melaksanakan tugasnya apabila ada sebuah peraturan yang menyalahi ketetapan konstitusi dan peristiwa hukumnya telah terjadi, seperti halnya pernah terjadi dalam putusan MK sebelumnya.

Ketua MK saat itu yaitu Mahfud MD mengakui putusannya berlaku surut, namun beliau menyatakan bahwa apabila hanya bersifat prospektif, MK khawatir tujuan perlindungan konstitusi akan gagal tercapai. Sejalan dengan hal tersebut penulis merasa perlu diberikan keleluasaan bagi MK dalam memberikan suatu putusan terkait uji materi suatu peraturan perundang-undangan untuk bersifat surut kebelakang sepanjang memang hal itu diperlukan dan sesuai dengan spirit konstitusi, karena bagaimanapun juga apabila ada peraturan yang dianggap MK bertentangan dengan konstitusi harus dihentikan dan diperbarui

¹⁸ Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 41

¹⁹ Sirajuddin dan Ramadhan, F. (2019). "Dualisme Pengujian Yang Berujung Tirani Keterwakilan : Kajian atas Putusan Mahkamah Agung No. 65/P/HUM/2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 *Jurnal Hukum Kenegaraan*, 2 (1), 1-20, h. 16-17

sesuai nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi meski harus berlaku surut.²⁰ Segala peraturan disuatu Negara haruslah sesuai dengan apa yang ada dalam konstitusinya, apabila menyalahi konstitusi tentu sebenarnya peraturan tersebut telah salah sejak dikeluarkannya. Apabila putusan MK selalu prospektif atau berlaku kedepan ada peluang terjadinya ketidakpastian terhadap suatu hukum saat dijalankan, disatu sisi undang-undang mengatur peristiwa hukum tersebut namun disisi lain konstitusi menyatakan sebaliknya.²¹ Penulis berpendapat pengecualian ini diperlukan demi penegakan konstitusi, pengecualian dari asas retroaktif saat ini diberlakukan pada pelanggaran hak asasi manusia. Penerapan serupa pada putusan MK bukanlah hal yang melanggar norma hukum yang ada, karena sejatinya konstitusi merupakan hukum tertinggi disuatu Negara, apabila terjadi pertentangan norma hukum pada isi dari suatu peraturan, sudah seharusnya ditindak lanjuti dengan segera meski harus berlaku surut.

Rekonstruksi ketatanegaraan memang sulit dilakukan sekaligus tetapi diperlukan pentahapan. Tetapi amandemen parsial yang diberlakukan secara instan justru akan mengacaukan hukum tata negara. Jika hal ini berlanjut maka (perubahan) konstitusi hanya mencerminkan pandangan dan kepentingan para perumusny dalam kontek transisi politik dewasa ini, dan banyak diantara perumus tak tercerahkan dibawah sosialisasi politik Orde Baru, kepentingan itu bersifat *parochial*, sesaat, dan menjengkelkan publik. Perubahan-perubahan konstitusi oleh MPR harus mengalami amandemen.²²

²⁰ Mahfud.MD, M. (2015). "Titik Singgung Wewenang Antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4 (1), 1-16, h.15

²¹ Al-Fatih, S. (2018). "Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Legality*, Vol. 25 (2), 247-260, h. 256

²² Yunaldi, W. (2018). "Judicial Review Satu Atap Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Kewenangan Mahkamah Konstitusi", *Pagaruyuang Law Journal*, 1 (2), 198-219, h.201

C. PENUTUP

Dalam putusan No. 65P/HUM/2018 tentang Pengujian PKPU No. 26 Tahun 2018, MA memutuskan calon anggota DPD dari pengurus partai politik untuk Pemilu tahun 2019 masih diperbolehkan, padahal sebelumnya MK telah memutuskan melarang anggota DPD dari pengurus partai politik ikut Pemilu sejak tahun 2019. Adanya putusan yang saling bertentangan tersebut terjadi dikarenakan adanya perbedaan dalam memaknai waktu penerapan dalam Pemilu tahun 2019 yang sedang berjalan. MK menyatakan berlaku sejak Pemilu tahun 2019 dan ini tidaklah berlaku surut (*retroactive*) karena tahapan Pemilu pada saat MK memutuskan belum masuk dalam tahapan Daftar Calon Tetap (DCT) masih dalam tahapan Daftar Calon Sementara (DCS), sehingga masih memungkinkan untuk dilakukan perubahan peraturan yang berdampak kepada calon anggota DPD. Sedangkan MA menganggap putusan MK harus diberlakukan setelah Pemilu tahun 2019 atau harus berlaku kedepan (*prospective*), karena tahapan proses pencalonan telah berjalan sebelum adanya DCT, sehingga tidak dimungkinkan untuk dilakukan adanya perubahan persyaratan pencalonan. Implikasi hukum yang terjadi akibat putusan MA yang bertentangan dengan putusan MK, menimbulkan ketidakpastian hukum khususnya bagi KPU untuk mengikuti putusan yang mana. Dengan menggunakan doktrin validitas atau keberlakuan norma, maka ketika terjadi pertentangan antara putusan MA dengan MK, maka putusan dengan dasar pengujian dan objek pengujian dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni MK memiliki validitas atau keberlakuan hukum lebih tinggi. Sehingga KPU harus berpedoman pada putusan MK.

Dalam memutus perkara pengujian peraturan perundang-undangan Hakim MA harus menjadikan putusan MK sebagai bahan pertimbangan agar tidak timbul putusan yang bertentangan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Perlunya penyatuan lembaga penguji peraturan perundang-undangan dalam satu atap dengan mengembalikan lembaga kekuasaan kehakiman ini sesuai

format aslinya yaitu MA dengan konsep *court of justice* hanya fokus pada penegakan keadilan, dan MK dengan konsep *court of law* hanya fokus pada penegakan segala peraturan perundang-undangan terhadap UUD 1945 dari penyimpangan, dengan kata lain pengujian peraturan perundang-undangan hanya dilakukan oleh MK saja.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- [1]. Asshiddiqie, J. dan Safa'at, M. A. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- [2]. Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Pers
- [3]. Kelsen, H. (1989). *General Theory Of Law*, London : Oxford University Pers
- [4]. Soemantri, S. (1976). *Hak Uji Material Di Indonesia*, Bandung : Alumni

Jurnal

- [5]. Abustan. (2017). "Relasi Lembaga Negara Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", *Jurnal Unifikasi*, 4 (2), 55-63 : 58
- [6]. Al-Fatih, S. (2018). "Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap Melalui Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Legality*, Vol. 25 (2), 247-260 : 256
- [7]. Alfath, T. P. (2019). "Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Agung Terhadap Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Daerah". *Jurnal Yudisial*, 12 (3), 287-303 : 301
- [8]. Faiz, M. P. dan Winata, R. M. (2019). "Respon Konstitusional Larangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Pengurus Partai Politik". *Jurnal Konstitusi*, 16 (3), 532-558 : 540
- [9]. Hardani, A. dan Whardani, L. T. A. L. (2019). "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 30/PUU-XVI/2018 Menurut Sistem Hukum Di Indonesia". *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1 (2), 182-193 : 189

- [10]. Helmi, M. I. (2019). "Penyelesaian Satu Atap Perkara *Judicial Review* Di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Salam*, 6 (1), 97-112 : 110
- [11]. Mahfud.MD, M. (2015). "Titik Singgung Wewenang Antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4 (1), 1-16 : 14, 15
- [12]. Mulyanto, A. (2013). "Problematisa Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*) di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Yustisia*, 2 (1), 57-65 : 62
- [13]. Putra, A. (2018). "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15 (2), 69-79 : 76
- [14]. Sirajuddin. (2018). "Desain Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Arena Hukum*, 11 (2), 388-414 : 440
- [15]. Sirajuddin dan Ramadhan, F. (2019). "Dualisme Pengujian Yang Berujung Tirani Keterwakilan : Kajian atas Putusan Mahkamah Agung No 65/P/HUM/2018 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018". *Jurnal Hukum Kenegaraan*, 2 (1), 1-20 : 16,17
- [16]. Solikin, M.N. (2018). "Perbaikan Prosedur Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Mahkamah Agung", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 3 (2), 149-162 : 158
- [17]. Sudarsono. (2017). "Pengujian Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung", *Jurnal Mimbar Yustitia*, 1 (2), 2017, 147-169 : 15
- [18]. Yunaldi, W. (2018). "*Judicial Review* Satu Atap Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Kewenangan Mahkamah Konstitusi", *Pagaruyuang Law Journal*, 1 (2), 198-219 : 201

Peraturan Perundang-Undangan & Putusan Peradilan

- [19]. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- [20]. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- [21]. Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan
- [22]. Peraturan KPU No. 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU No. 14 Tahun 2018 Tentang

Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah

- [23]. Putusan Mahkamah Agung No. 65P/HUM/2018 Terhadap Pengujian Peraturan KPU No. 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas PKPU No. 14 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah
- [24]. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 Terhadap Pengujian UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

VII. KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA MENURUT UU NO. 23 TAHUN 2014; PERGESERAN DARI LEGISLATIF KE EKSEKUTIF DAERAH

Abstrak.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian menggunakan pendekatan hukum normatif dan di analisis secara deskriptis kualitatif dengan menggunakan data sekunder. Berdasarkan penelitian diperoleh hasil bahwa Kedudukan dan fungsi DPRD yang merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, saat ini hanya diatur dalam satu undang-undang yaitu UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sebelumnya diatur dalam UU Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD. DPRD selama ini dianggap sebagai lembaga legislatif daerah, padahal dalam negara yang menganut konsep susunan negara tunggal (Negara Kesatuan), tidak mengenal adanya legislatif daerah tetapi hanya ada satu lembaga legislatif yang berada di pusat yaitu DPR RI. Dalam UU sebelumnya yaitu UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi yang dimiliki DPRD mengakibatkan ambiguitas mengenai kedudukan DPRD, yaitu sebagai lembaga legislatif atau bagian dari eksekutif. Sebab fungsi legislasi ialah fungsi membentuk undang-undang yang dimiliki lembaga legislatif dalam hal ini DPR, sedangkan DPRD hanya memiliki kewenangan membentuk Perda. Dalam UU No. 23 Tahun 2014, fungsi DPRD tidak lagi mempunyai fungsi legislasi tetapi diganti dengan fungsi pembentukan Perda. DPRD yang selama ini

dianggap sebagai lembaga legislatif daerah mulai terjadi pergeseran kearah eksekutif daerah.

A. PENDAHULUAN

“Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Susunan dan bentuk negara ini dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Jika dilihat dari segi susunannya, Negara Kesatuan atau disebut juga dengan Negara Unitaris ini bersifat tunggal. Artinya, Negara Kesatuan bukanlah negara yang didirikan dari gabungan sejumlah negara, sehingga tidak ada negara berdaulat lain di dalam negara tersebut. Oleh karena itu hanya ada satu pemerintah dalam Negara Kesatuan yang memegang penuh kekuasaan dan wewenang dalam menetapkan kebijakan pemerintahan serta menjalankan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah lainnya yaitu Pemerintah Pusat. Pada umumnya, kekuasaan penuh tersebut bersifat absolut dan masih menggunakan asas sentralisasi dalam menjalankannya. Dalam sejarah ketatanegaraan, Indonesia pernah menerapkan sistem sentralisasi pada awal kemerdekaan hingga zaman orde baru. Pada masa orde baru, negara kesatuan diartikan sebagai penyeragaman (*uniform*) dan mengesampingkan kekhususan daerah-daerah lain.¹

Sistem sentralisasi ini tidak efektif karena warga negara Indonesia yang heterogen, wilayah yang luas dan urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks. Akibatnya pembangunan di Indonesia menjadi tidak merata dan hanya terpusat pada pulau Jawa. Sehingga daerah-daerah lain di luar pulau Jawa tertinggal karena sulit di jangkau oleh Pemerintah Pusat yang pusat pemerintahannya terletak di pulau Jawa yaitu di Provinsi DKI Jakarta. Syaukani, Gaffar, dan Rasyid mengatakan bahwa Jakarta kurang lebih sama dengan “Batavia” ketika zaman pemerintah kolonial, yang memandang rendah masyarakat

¹ Husnu Abadi, “Perubahan Konstitusi dan Implikasinya Pada Politik Hukum Kepartaian Di Indonesia”, *Jurnal Mahkamah*, Vol. 3, No. 2, 2011, p. 190

daerah dan menjadikan daerah hanya sebagai objek eksploitasi untuk kepentingan orang-orang di Jakarta.²

Seiring berjalannya waktu, dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan di daerah, Indonesia menerapkan asas dekonsentrasi, yang berarti pemberian atau pelimpahan sebagian wewenang oleh Pemerintah Pusat untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan Pemerintah Pusat yang ada di daerah kepada pejabat daerah tersebut. Pelaksanaan asas tersebut mengakibatkan terbentuknya wilayah-wilayah administratif beserta pemerintahan didalamnya. Untuk mengatur wilayah administratif agar lebih mudah dan efisien maka wilayah-wilayah administratif tersebut diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi. Penerapan asas desentralisasi ini melahirkan daerah-daerah otonom. Ciri khas dari daerah otonom yaitu memiliki badan atau lembaga untuk mewakili aspirasi rakyat, yang disebut Parlemen, atau *Bundesrat*.³

Indonesia memiliki badan perwakilan, salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya, DPR disebut dengan lembaga tinggi negara karena wewenangnya diberi langsung oleh UUD 1945 dan dikategorikan sebagai lembaga legislatif. DPR sebagai wakil rakyat dari daerah untuk pusat menjalankan tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam bentuk nyatanya, fungsi legislasi atau *regelende functie* ini adalah fungsi untuk membuat undang-undang atau *law making function*⁴. Undang-undang adalah aturan hukum yang mengikat dan membatasi warga negara serta ruang lingkungannya mencakup seluruh wilayah Negara Indonesia. Produk hukum yang bernama undang-undang inilah yang menjadi kewenangan DPR selaku lembaga legislatif untuk membentuknya dengan kesepakatan bersama Presiden sebagai pemegang

² Syaukani HR, *et. al.*, 2009. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, p. 38

³ *Ibid.*, p. 126

⁴ Jimly Asshidiqqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, p. 299

kekuasaan eksekutif. Adanya lembaga tersendiri yaitu legislatif untuk membentuk undang-undang menjadi ciri bahwa Indonesia merupakan negara hukum.

Menurut Stahl konsep mengenai negara hukum ditandai dengan beberapa unsur, antara lain adalah negara menerapkan pemisahan kekuasaan yang berlandaskan teori *trias politika* dan pemerintahan dijalankan menurut peraturan perundang-undangan (*wetmatig bestuur*). Lembaga legislatif dalam hal ini DPR menandakan Indonesia menggunakan teori *trias politika* yang menyatakan adanya kekuasaan yang terpisah antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam menjalankan suatu negara. Produk hukum atau undang-undang yang dihasilkan DPR sebagai lembaga legislatif itulah yang dijadikan acuan untuk menjalankan pemerintahan.⁵

Selain DPR, Indonesia juga memiliki sebuah badan perwakilan lainnya yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD. Berbeda halnya dengan DPR yang berkedudukan di pusat, DPRD berkedudukan di tiap-tiap Provinsi dan juga Kabupaten/Kota. Produk yang dibuat oleh DPRD juga berbeda dengan yang dibuat oleh DPR. DPR memiliki fungsi antara lain sebagai pembuat produk hukum yaitu undang-undang (UU) dan berlaku secara nasional terhadap setiap warga negara, sedangkan DPRD memiliki kewenangan membuat produk hukum yaitu peraturan daerah atau Perda yang hanya berlaku secara regional di wilayah otonom tempat lembaga itu berkedudukan.

Perda merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama DPRD yang memenuhi unsur-unsur kesejahteraan dan kedayagunaan suatu daerah. Adanya Perda karena negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan Otonomi Daerah.⁶ DPRD selain memiliki fungsi pembentukan Perda juga memiliki

⁵ Zairin Harahap, 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, p. 7

⁶ Suparto, "Problematika Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau", *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 4, No. 1, 2019, p. 80

fungsi lainnya yaitu fungsi anggaran dan pengawasan. Berbeda dengan DPR, DPRD hanya menjalankan fungsi anggaran terhadap daerah dan fungsi pengawasannya juga terbatas pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁷

Anggota DPR maupun DPRD dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu). Tiap-tiap calon anggota DPR dan DPRD juga harus diusung oleh partai politik peserta Pemilu. Namun ada perbedaan dalam hal perebutan kursi untuk terpilih menjadi anggota lembaga tersebut. Jika untuk terpilih menjadi anggota DPR, partai pengusung calon tersebut harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang besarnya ditentukan oleh UU. Sedangkan untuk terpilih menjadi anggota DPRD tidak ada syarat ambang batas tersebut. Artinya setiap calon anggota DPRD yang diusung oleh partai politik kontestan Pemilu memiliki peluang yang sama untuk mendapat kursi di DPRD meskipun secara nasional partai politik pengusungnya tidak lolos ambang batas parlemen.

Sebagai contoh, pada Pemilu tahun 2019, ambang batas agar partai politik bisa mendapat kursi di parlemen sebesar 4% dari total suara sah nasional. Akibatnya, hanya 9 partai politik dari 14 partai politik peserta Pemilu yang lolos ke parlemen nasional. 5 partai politik yaitu Hanura, Perindo, PSI, Berkarya dan Garuda tidak berhasil mencapai angka ambang batas tersebut dan para wakil-wakilnya tidak berhak duduk di parlemen nasional atau DPR. Adapun nasibnya di parlemen daerah atau DPRD, ditentukan apakah partai tersebut mampu memperoleh minimal 1 kursi atau tidak.⁸ Meskipun ada perbedaan yang mendasar antara DPR dan DPRD yaitu syarat untuk bisa terpilih dan juga produk hukum yang dihasilkan juga berbeda tetapi faktanya proses pemilihan anggota kedua lembaga tersebut dilakukan melalui Pemilu secara

⁷ Asmawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2014, p. 7

⁸ Syafrinaldi M. Husnu Abadi, dan Zul Akrial (ed.), 2015, *Hukum Dan Teori Dalam Realitas Masyarakat: Menuju Sistem Pemerintahan Berparlemen Bagi Pemerintahan Kabupaten*, Pekanbaru : UIR Press, p. 430

bersamaan dan juga dikategorikan sebagai pemilihan anggota legislatif (Pileg). Padahal ada perbedaan antara penyelenggaraan pemerintahan di pusat dengan di daerah yang bisa dilihat di dalam penjelasan UU No. 23 Tahun 2014. Penyelenggaraan pemerintahan di pusat terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan di daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD.

Oleh sebab itu DPRD tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Jika DPRD termasuk lembaga legislatif maka otomatis DPRD menjadi unsur penyelenggaraan pemerintahan di pusat. Perbedaan DPRD dengan DPR jika dilihat secara produk hukum yang dihasilkan, kemudian syarat untuk mendapatkan kursi yang berbeda dan jika melihat ke dalam UUD 1945, di dalam cabang kekuasaan legislatif hanya terdapat tiga lembaga yaitu MPR, DPR, dan DPD, terlihat jelas tidak ada DPRD di dalam kategori lembaga legislatif tersebut. Maka jika merujuk kepada konstitusi negara Indonesia yaitu UUD 1945, DPRD tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Oleh karena itu seharusnya pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah dilakukan bersamaan karena keduanya adalah mitra sejajar dan juga sama-sama menjadi unsur dalam penyelenggara pemerintahan daerah. Namun faktanya hingga saat ini pemilihan anggota DPRD tidak digabung dengan pemilihan kepala daerah, melainkan digabung bersama pemilihan anggota legislatif yakni anggota DPR maupun DPD.

Pemilihan anggota DPRD yang dilakukan secara serentak dengan pemilihan anggota DPR dan DPD mengakibatkan terjadinya kesalahpahaman saat musim kampanye tiba. Banyak calon anggota DPRD yang dengan sadar ataupun tidak, mendeklarasikan dan menyatakan bahwa mereka adalah calon legislator (Caleg) pada alat peraga kampanye yaitu antara lain spanduk, baliho, poster, dan lain-lain yang mereka gunakan untuk mempromosikan dan mengenalkan visi dan misi mereka kepada masyarakat sebagai pemilih. Padahal jika DPRD bukan termasuk bagian dari lembaga legislatif, maka para calon anggota

DPRD tidak bisa disebut sebagai legislator. Pada tataran praktis mungkin kesalahan tersebut memang tidak penting dan juga tidak berdampak apa-apa. Namun lain halnya jika dilihat dari sudut pandang teoritis.

Kesalahpahaman bahwa DPRD termasuk bagian dari lembaga legislatif terjadi karena pada UU Pemerintahan Daerah (Pemda) yang lama yaitu UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan DPRD memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Fungsi yang dimiliki DPRD tersebut tidak ada bedanya dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR. Mungkin saja pembentuk UU No. 32 tahun 2004 beranggapan bahwa DPRD identik atau mungkin sama dengan DPR sehingga keduanya diberikan fungsi yang sama.

Anggapan tersebut bisa terjadi karena tiga alasan. Yang pertama adalah dalam hal kemiripan nama. Hal ini dapat menyebabkan timbulnya pemahaman bahwa keduanya sama, dan yang menjadi perbedaan hanyalah bahwa DPR adalah legislatif di pusat sedangkan DPRD adalah legislatif di daerah. Yang kedua, dalam hal pemilihan anggotanya yang sama-sama dipilih dalam pemilihan legislatif. Yang terakhir, DPR dan DPRD juga diatur dalam satu undang-undang yaitu Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Perwusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disebut juga dengan UU MD3.⁹ Mengidentikkan bahkan menyamakan DPRD dengan DPR sebagai lembaga legislatif adalah pemikiran yang keliru bahkan salah kaprah. DPRD berbeda dengan DPR. Karena berbeda maka semestinya DPRD tidak memiliki fungsi yang sama dengan DPR dan juga tidak diatur dalam undang-undang yang sama.

Oleh sebab itu di dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 409 huruf d menyatakan bahwa "Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

⁹ Kemas Arsyad Somad, "Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945" *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 40, No. 4, 2011, p. 480

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 20014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku". Dan Pasal-pasal yang dicabut tersebut kesemuanya mengatur tentang DPRD. Berdasarkan uraian di atas, maka dalam artikel ini rumusan masalahnya adalah Bagaimana kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Bagaimana perbandingan kedudukan dan fungsi DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Setelah amandemen atau perubahan UUD 1945, pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah ditambah dua pasal, yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B. Isi Pasal 18 juga berubah dan terdiri dari 7 ayat. Pasal 18A terdiri dari 2 ayat, dan Pasal 18B terdiri dari 2 ayat pula. Pada perubahan ini terlihat jelas bahwa Indonesia tidak lagi menjalankan asas sentralisasi dan konsentrasi dalam melaksanakan pemerintahan baik di pusat atau di daerah. Pemerintahan daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan kabupaten/kota diberi wewenang untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 18 ayat (5) juga ditegaskan bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat."

Perubahan ini membawa implikasi yang besar dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Khususnya mengenai kelembagaan perwakilan rakyat yang ada

di daerah. Perubahan yang paling jelas adalah mengenai istilah atau penyebutan nama lembaga ini. Mulanya lembaga ini disebut sebagai badan perwakilan daerah. Setelah amandemen UUD 1945, lembaga ini disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD. Perubahan selanjutnya mengenai kewenangan Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 18 ayat (6) disebutkan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.” Meskipun dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara rinci mengenai siapa yang berhak membuat peraturan daerah dan peraturan lainnya, namun dalam ayat (7) dijelaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”

Oleh sebab itu, maka perlu dibuat sebuah undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasilnya, pasca reformasi tahun 1998 ada beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Yang paling terakhir dan masih berlaku hingga sekarang ialah UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini jugalah yang mengatur tentang lembaga perwakilan di daerah yang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD.¹⁰

Dalam diskusi ketatanegaraan sehari-hari sering mendengar anggapan bahwa DPRD itu merupakan lembaga legislatif. Salah satunya oleh para calon anggota DPRD yang bertarung dalam Pemilu. Sering ditemukan baliho, spanduk maupun alat peraga kampanye lainnya yang menuliskan kata “caleg” atau calon legislator untuk menerangkan posisi seseorang yang ada di alat peraga kampanye tersebut beserta visi dan misinya. Padahal, jika DPRD bukanlah lembaga legislatif, maka para calon anggotanya tidak dapat dikatakan sebagai calon legislator. Secara yuridis, hal itu memang tidak dilarang.

¹⁰ Ratnia Solihah & Siti Witianti, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya”. *Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov*, Vol. 2, No. 2, 2016, p. 304

Anggapan bahwa DPRD merupakan lembaga legislatif sama halnya seperti DPR disebabkan karena adanya beberapa persamaan antara DPRD dengan DPR, yaitu sebagai berikut:

1. Dalam hal nama. DPRD adalah singkatan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan DPR adalah singkatan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Pembeda diantara keduanya hanya sebatas kata “daerah”.
2. Dalam hal pengisian anggota lembaganya. DPRD dan DPR sama-sama dipilih melalui Pemilu secara langsung oleh rakyat, dan dalam pencalonannya juga sama-sama harus diusung oleh partai politik.
3. Dalam hal fungsinya. DPRD dan DPR sama-sama memiliki fungsi pengaturan (*regelende function*). Menurut Jimly Asshidiqie fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan. DPRD dan DPR juga sama-sama memiliki fungsi pengawasan dan anggaran.¹¹
4. DPRD dan DPR juga sama-sama merupakan lembaga perwakilan yang mencerminkan dan merepresentasikan keterwakilan rakyat.

Hal tersebut juga terjadi karena kedudukan DPRD dalam beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sering mengalami pergeseran. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD disebutkan sebagai lembaga legislatif daerah. Kemudian dalam UU No. 23 Tahun 2014 DPRD disebutkan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini mengakibatkan timbulnya pertanyaan mengenai kedudukan DPRD, sebagai lembaga legislatif atau eksekutif.

¹¹ Jimly Asshidiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, p. 199

Jika merujuk kepada pengertian sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yaitu lembaga-lembaga yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945, DPRD tidak termasuk di dalamnya karena kewenangan DPRD tidak diatur langsung dalam UUD 1945 melainkan dalam undang-undang. Tetapi keberadaan DPRD sebagai lembaga negara juga tidak bisa dipungkiri. Sebab jika merujuk dalam pengertian sistem ketatanegaraan dalam arti yang lebih luas, DPRD tetaplah merupakan lembaga negara, yaitu lembaga negara yang kewenangannya diatur di luar UUD.¹²

Meskipun DPRD merupakan lembaga negara, bukan berarti DPRD adalah lembaga legislatif sama dengan DPR. Sebab antara DPRD dan DPR memiliki perbedaan, yaitu sebagai berikut:

1. Dalam hal tempat lembaga berkedudukan. DPRD berkedudukan di tiap-tiap daerah otonom yaitu daerah provinsi dan juga kabupaten/kota. Sedangkan DPR berkedudukan di Pemerintahan Pusat yaitu DKI Jakarta.
2. Dalam hal syarat untuk mendapatkan kursi di lembaganya. Calon anggota DPR yang maju dalam Pemilu, selain harus mengantongi jumlah suara yang lebih banyak dari calon lainnya, partai politik pengusung calon tersebut haruslah lolos dalam ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* yang besarnya ditentukan undang-undang. Sedangkan para calon anggota DPRD hanya perlu mengantongi suara yang lebih banyak dari calon lainnya untuk bisa duduk di kursi lembaga tersebut tanpa ada syarat bagi partai politiknya untuk lolos ambang batas parlemen.
3. Mengenai fungsinya. Meskipun sama-sama memiliki fungsi pengaturan (*regelende function*), namun secara substansi produk hasil pelaksanaan fungsi tersebut berbeda. Menurut Jimly Asshidiqie fungsi pengaturan tersebut juga disebut sebagai fungsi legislasi dan lebih konkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie*/

¹² Suparto, "Teori Pemisahan Kekuasaan Negara dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam", *Jurnal Hukum Islam*, Vol. 19, No.1, 2019, p. 145

law making function)¹³. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hanya ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang sehingga fungsi legislasi hanya diberikan kepada lembaga tersebut. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang secara tegas dinyatakan dalam Pasal 20 UUD 1945. Lembaga yang memiliki fungsi legislasi tersebut ialah DPR. Produk hukum hasil dari dijalankannya fungsi legislasi tersebut adalah undang-undang yang merupakan aturan atau hukum yang berlaku secara nasional dan mengikat setiap warga negara Indonesia.¹⁴ Sedangkan DPRD, memiliki fungsi untuk membuat Perda yang hierarkinya berada di bawah undang-undang dan hanya berlaku di wilayah daerah di mana DPRD itu berkedudukan, sehingga Perda tersebut hanya mengikat warga yang ada di daerah tempat peraturan itu berlaku, bukan mengikat seluruh warga Negara Indonesia.

4. Mengenai rakyat yang diwakilkan. DPRD mewakili rakyat dalam kepentingan daerah saja, sedangkan DPR mewakili rakyat dalam kepentingan Nasional.

Perbedaan paling substansial antara DPRD dengan DPR yang mengakibatkan DPRD tidak dapat disebut lembaga legislatif adalah dalam hal fungsi pengaturan yang disebut juga fungsi membuat aturan atau hukum (*law making function*). DPRD sebagai lembaga perwakilan memang memiliki kewenangan membuat aturan atau hukum yang disebut Perda. Akan tetapi bentuk konkrit dari *law making function* yang dimiliki lembaga legislatif adalah fungsi legislasi atau fungsi membentuk undang-undang. Oleh karena itu lembaga perwakilan yang dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif haruslah lembaga yang memiliki fungsi legislasi (membuat undang-undang) seperti DPR. Atau setidaknya lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang, seperti DPR. Karena perwujudan dari fungsi legislasi di Indonesia adalah

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum...Op.Cit.*, p. 201

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, p. 8

fungsi membentuk undang-undang, maka DPRD yang tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Walaupun DPRD memiliki fungsi membentuk peraturan atau hukum juga, namun produk hukum tersebut bukanlah undang-undang melainkan Perda.

Posisi undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan posisi peraturan daerah berada jauh di bawah undang-undang. Hal ini adalah konsekuensi dari kedudukan DPRD yang bukan merupakan lembaga legislatif sehingga DPRD tidak berhak membuat peraturan hukum yang keberlakuannya berskala nasional seperti undang-undang, melainkan hanya Perda yang bersifat regional. Hal itu menyebabkan produk hukum yang dibuat oleh DPRD tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang dibuat oleh DPR. Meskipun keduanya, yaitu undang-undang dan peraturan daerah adalah bagian dari peraturan perundang-undangan, namun keduanya berbeda secara jangkauan keberlakuannya.¹⁵

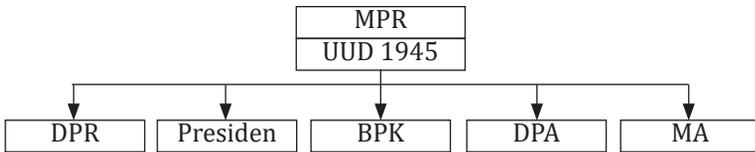
Karena kedudukan Perda dengan undang-undang memiliki hubungan secara hierarkis bukan berarti bahwa kedua lembaga pembuat produk hukum itu memiliki hubungan yang mengikat satu sama lainnya. Apalagi jika DPRD dikatakan lembaga turunan atau hasil pembagian kekuasaan secara vertikal yang diberikan oleh DPR, sehingga DPRD disebut lembaga legislatif daerah. Istilah legislatif daerah tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang bersumber dari konstitusi atau UUD 1945 baik sebelum amandemen maupun pasca amandemen. Menurut Ahmad Redi, dalam Negara Kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif dan yudikatif. Daerah tidak mempunyai kewenangan legislatif, dan kewenangan yang hanya bisa didesentralisasikan hanya eksekutif.¹⁶

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum...Op.Cit.*, p. 101

¹⁶ Ahmad Redi, *Sistem Penyelenggaraan Negara Berdasarkan UUD NRI 1945 (Makalah)*, Bogor : Pusdik MKRI, 2019, p. 26

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen mengenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara yang terdapat pada tingkat pusat pemerintahan. Berdasarkan UUD 1945 dan TAP MPR No.III/MPR/1978, maka ditentukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, kemudian DPR, Presiden, MA, DPA dan BPK sebagai lembaga tinggi negara. Kedudukan dan hubungan antara lembaga-lembaga tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Bagan 1. Lembaga-lembaga Negara sebelum Amandemen UUD 1945

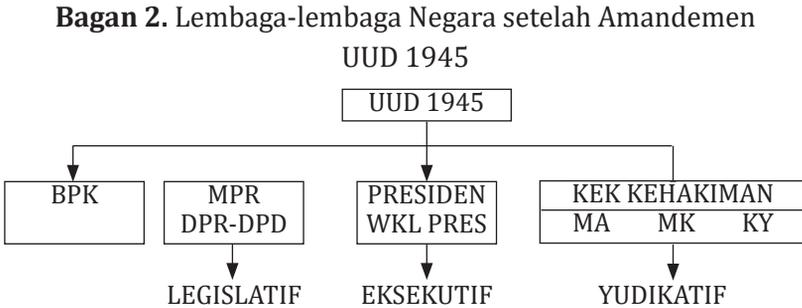


Sebelum amandemen UUD 1945, MPR dan DPR merupakan lembaga legislatif atau parlemen di Indonesia. Namun, terdapat perbedaan fungsi dan tugas di antara keduanya. Parlemen di Indonesia bukan *bicameral parliament* dengan adanya dua lembaga tersebut, namun tetap merupakan kesatuan yang saling erat. MPR merupakan penjelmaan bagi seluruh rakyat Indonesia dan sekaligus menjadi pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR disebut sebagai lembaga tertinggi Negara.¹⁷

Kemudian dengan disahkannya amandemen UUD 1945 pada tanggal 11 Agustus 2002, sistem ketatanegaraan Indonesia pun ikut berubah. Pada UUD 1945 hasil amandemen tersebut tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi negara. Yang ada hanya lembaga tinggi negara. Semua lembaga tinggi negara tersebut sederajat, tidak ada yang lebih tinggi daripada yang lainnya. Hubungan antar semua lembaga itu berdasarkan prinsip *check*

¹⁷ Zakaria Bangun, 2020, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-amandemen UUD 1945 (Konstitusi dan Babakan Konstitusi Indonesia)*, Bandung : Yrama Widya, p. 146

and balances. Lembaga-lembaga tinggi Negara tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Dalam perubahan ini, UUD 1945 menempatkan lembaga-lembaga negara kepada posisi yang sederajat satu sama lain sehingga tidak ada lembaga yang lebih tinggi daripada lembaga lainnya. Dalam perubahan ini kekuasaan legislatif ditambah satu lembaga yaitu DPD. Kekuasaan yudikatif yang sebelum perubahan UUD 1945 hanya terdiri dari satu lembaga yaitu MA, setelah perubahan ini terdiri dari tiga lembaga yaitu MA, MK dan KY.

Jika kita melihat lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan sebelum dan pasca amandemen, khususnya mengenai lembaga legislatif atau parlemen, hanya ada penambahan satu lembaga. Dari yang sebelumnya hanya terdiri dari MPR dan DPR, kini ditambah satu lembaga lagi yakni DPD. Terlihat jelas tidak ada DPRD yang dimasukkan ke dalam kategori lembaga legislatif. Semua lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 seperti yang bisa dilihat dalam bagan 1.1 dan bagan 1.2 hanya memasukkan lembaga-lembaga tinggi negara atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan negara yang terdiri dari beberapa cabang atau lembaga-lembaga yang kewenangannya diberikan langsung oleh UUD 1945. Oleh sebab itu maka tidak terlihat adanya DPRD di sana. Sebab DPRD bukanlah lembaga tinggi yang menjalankan fungsi kekuasaan negara, kewenangan DPRD juga tidak diberi langsung oleh UUD

1945. Kewenangan DPRD hanya terbatas pada tingkat daerah, bukan nasional.

Dalam Negara Kesatuan, daerah-daerah, walaupun bersifat otonom, tetap menjadi bagian dari wilayah Negara Kesatuan tersebut. Negara Kesatuan pada hakikatnya hanya memiliki satu pemerintah saja, yaitu Pemerintah Pusat untuk menjalankan urusan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah. Namun karena Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, mengakibatkan terciptanya daerah-daerah otonom yang kemudian diberi kewenangan untuk mengurus sendiri rumah tangga atau pemerintahannya.¹⁸

Maka walaupun kewenangan DPRD hanya terbatas pada Pemerintahan Daerah, tetap dianggap sebagai menjalankan fungsi bernegara. Karena Pemerintahan Daerah adalah sub sistem dari Pemerintahan Negara atau Pemerintahan Pusat. Oleh sebab itu daripada menyebut DPRD sebagai legislatif, menurut penulis DPRD lebih tepat disebut eksekutif. Alasannya adalah sebagai berikut:

1. Dalam cabang kekuasaan negara yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif, hanya kekuasaan eksekutif atau pemerintahan yang dapat didelegasikan secara vertikal oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan.¹⁹
2. Pemerintahan Daerah adalah subsistem dari cabang kekuasaan eksekutif yaitu Pemerintahan Pusat. Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa, "Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud

¹⁸ Syofyan Hadi, "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)," *Jurnal Ilmu Hukum DiH*, Vol. 9 No. 18, 2013, p.81

¹⁹ Zakaria Bangun, 2020, *Sistem Ketatanegaraan ...Op.Cit.*, p. 148

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Kekuasaan untuk menjalankan urusan Pemerintahan Daerah tersebut diberikan kepada Kepala Daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Posisi DPRD sebagai lembaga yang berada di daerah dan sekaligus menjadi unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah mengakibatkan DPRD lebih tepat masuk ke dalam bagian cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan daripada legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 pun menyebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.” Pasal itu menyebutkan bahwa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif yang menjadi kewenangan Presiden dilakukan oleh menteri dan juga oleh penyelenggara Pemerintahan Daerah, dalam hal ini yaitu Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini seakan menegaskan kedudukan DPRD sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan pemerintahan yaitu Pemerintahan Daerah atau eksekutif.

Meskipun DPRD juga memiliki kekuasaan untuk membentuk aturan atau hukum yang disebut Perda, bukan berarti DPRD tidak dapat dimasukkan ke dalam cabang eksekutif. Memang secara teoritis, kekuasaan untuk membentuk aturan hukum pertama-tama diberikan lembaga legislatif. Namun di Indonesia, hukum positif yang terbagi dalam beberapa tingkatan/hierarkis yang menjadi bagian dalam peraturan perundang-undangan, tidak hanya dibentuk oleh lembaga legislatif. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif pun dibekali kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang tingkatannya setara dengan undang-undang dan Peraturan Pemerintah (PP) serta Peraturan Presiden (Perpres).

Oleh sebab itu, kewenangan DPRD untuk membentuk Perda yang juga termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak menggugurkan posisinya sebagai lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif. Apalagi antara peraturan yang dibuat oleh DPRD dan Presiden memiliki kesamaan dalam hal *finishing*-nya. Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 disebutkan, “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Kemudian Pasal 22 ayat (1) menyebutkan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Kedua peraturan yang dibuat oleh Presiden tersebut menggunakan kata “menetapkan” yang berarti bahwa peraturan tersebut hanya dibuat oleh satu lembaga saja, dalam hal ini eksekutif, yaitu Presiden.

Hal yang sama juga terjadi dalam pembuatan Perda. Dalam Pasal 242 ayat (1) disebutkan bahwa, “Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda”. Meskipun ada frasa “disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah” yang berarti ada dua organ atau lembaga yang terlibat dalam pembentukannya, namun kata “ditetapkan” menegaskan bahwa kedua organ atau lembaga tersebut sebenarnya berada dalam bagian cabang kekuasaan yang sama. Sama halnya dengan Perpu, PP dan Perpres yang hanya dibentuk oleh satu lembaga, yaitu lembaga dari cabang kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden, tanpa campur tangan legislatif.

Berbeda halnya dengan undang-undang yang harus mendapat persetujuan bersama dua lembaga yang berbeda, yaitu lembaga legislatif dalam hal ini DPR dan eksekutif yaitu Presiden. Pasal 20 ayat (4) menyatakan bahwa, “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. Kata disahkan/mengesahkan digunakan untuk peraturan yang harus disetujui oleh dua lembaga dari cabang kekuasaan berbeda, yaitu antara legislatif dan eksekutif. Sedangkan untuk peraturan yang dibuat oleh satu cabang kekuasaan saja,

misalnya yang hanya dibuat oleh eksekutif, menggunakan kata ditetapkan/menetapkan.

Selanjutnya, UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan kedudukan DPRD dalam Pasal 1 angka 4 yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”. Dengan demikian, sebagai lembaga yang menjadi unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah, maka DPRD merupakan lembaga yang termasuk ke dalam cabang kekuasaan eksekutif atau kekuasaan menjalankan pemerintahan. Sebelum UU No. 23 Tahun 2014 diundangkan, mengenai fungsi DPRD diatur dalam undang-undang Pemerintahan Daerah yang lama yaitu UU No. 32 Tahun 2004. Selain itu fungsi DPRD diatur juga dalam UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang biasa disebut dengan UU MD3. Dalam UU MD3 ini, DPRD di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota memiliki tiga fungsi yang sama. Pasal 316 ayat (1) menyebutkan “DPRD provinsi mempunyai fungsi: legislasi; anggaran; dan pengawasan”. Kemudian Pasal 365 ayat (1) menyebutkan “DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: legislasi; anggaran; dan pengawasan”.

Namun setelah UU No. 23 Tahun 2014 berlaku, fungsi DPRD hanya diatur dalam satu undang-undang, yaitu undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini. Lebih lanjut, dalam penjelasan atas UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan “Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi”.

Kemudian dalam Pasal 409 huruf d menyebutkan “Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai

dengan Pasal 421 UU No.17 Tahun 2014 Tentang MD3 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku” yang mana pasal pasal tersebut kesemuanya mengatur tentang DPRD. Pencabutan beberapa pasal dalam UU MD3 yang mengatur mengenai DPRD sejalan dengan kedudukan DPRD sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif yaitu sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu maka DPRD tidak seharusnya diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai lembaga legislatif seperti UU MD3 tersebut melainkan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.

Secara umum, fungsi DPRD baik DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota dalam UU No. 23 Tahun 2014 sama. Yang membedakan hanyalah wilayah keberlakuannya. Fungsi DPRD secara umum dalam UU ini antara lain; pembentukan perda, anggaran, dan pengawasan. Fungsi DPRD Provinsi dalam UU ini dimuat dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 100 yang akan diuraikan lebih lanjut. Pasal 96 ayat (1) menyatakan “ DPRD provinsi mempunyai fungsi;

- a. pembentukan Perda provinsi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan

Selanjutnya dalam pasal yang sama pada ayat (2) menyatakan “Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah Provinsi”. Selanjutnya ayat (3) menjelaskan bahwa “Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD Provinsi menjaring aspirasi masyarakat.”

Kemudian mengenai tata cara pembentukan Perda Provinsi diatur dalam Pasal 97 yang berbunyi “Fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;

- b. mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur.

Kemudian pada Pasal 98 ayat (1) menyebutkan “Program pembentukan Perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran”. Lalu pada Pasal 98 ayat (2) menyatakan “Dalam menetapkan program pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi melakukan koordinasi dengan gubernur.”

Mengenai Fungsi anggaran, diatur dalam Pasal 99 ayat (1) dan (2). Pasal 99 ayat (1) menyebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur”. Kemudian Pasal 99 ayat (2) menyebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD;
- b. membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi;
- c. membahas rancangan Perda Provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan
- d. membahas rancangan Perda Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD provinsi.”

Kemudian mengenai Fungsi pengawasan DPRD provinsi diatur dalam pasal 100. Pasal 100 ayat (1) menyatakan “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
- b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan

- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”.

Pasal 100 ayat (2) menyatakan “Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, DPRD provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”. Ayat (3) menyatakan “DPRD provinsi melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”. Ayat (4) menyatakan “DPRD provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan”.

Selanjutnya mengenai Fungsi DPRD Kabupaten/Kota dalam UU ini dimuat dalam Pasal 149 sampai dengan Pasal 153. Pasal 149 ayat (1) berbunyi: “DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.”

Pasal 149 ayat (2) menyebutkan “Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/kota”. Kemudian dalam ayat (3) pasal yang sama menyebutkan “Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.”

Selanjutnya mengenai fungsi pembentukan perda diatur dalam Pasal 150 yang berbunyi “Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan

- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.”

Kemudian Pasal 151 ayat (1) menyebutkan “Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibahas dalam 1 (satu) tahun anggaran.” Selanjutnya dalam ayat (2) pasal yang sama menyebutkan “Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota”.

Mengenai Fungsi anggaran diatur dalam Pasal 152. Pasal 152 ayat (1) berbunyi “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/walikota”. Selanjutnya Pasal 152 ayat (2) menyebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD;
- b. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota;
- c. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota; dan
- d. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota”.

Kemudian mengenai Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 153. Pasal 153 ayat (1) berbunyi “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;

- b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan.”

Kemudian Pasal 153 ayat (2) menyatakan “Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”. Ayat (3) berbunyi “DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”. Kemudian Pasal 153 ayat (4) berbunyi “DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan”.

Pelaksanaan fungsi DPRD dalam UU No. 23 Tahun 2014 sudah sejalan dengan istilah penamaan atau nomenklatur fungsi tersebut. Khususnya mengenai fungsi pembentukan Perda.²⁰ Pada undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, yaitu UU No. 32 Tahun 2004, pelaksanaan pembentukan Perda oleh DPRD disebut juga dengan fungsi legislasi. Hal yang sama juga terjadi dalam UU MD3, yaitu UU No. 17 Tahun 2004. Dalam undang-undang tersebut kewenangan pembentukan Perda oleh DPRD juga disebut dengan istilah fungsi legislasi. Padahal fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat undang-undang yang dimiliki oleh lembaga legislatif yaitu DPR. Sedangkan DPRD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Atas dasar itulah nomenklatur fungsi legislasi tidak lagi digunakan dalam UU No. 23 Tahun 2014, dan diganti dengan istilah ‘pembentukan perda.

²⁰ Marwan & Andi Risma, “Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 6, No. 2, 2019, p. 271.

2. Perbandingan Kedudukan Dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004

Kedudukan DPRD dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh sebab itu dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPRD tidak termasuk sebagai lembaga legislatif. Karena DPRD adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama Kepala Daerah. Pemerintahan Daerah itu sendiri adalah pendelegasian kekuasaan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Maka DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggaranya lebih tepat dikatakan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan atau eksekutif.²¹

Kedudukan DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga sama dengan yang diatur UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah selain DPRD juga sama, yaitu Kepala Daerah. Dalam kedua undang-undang ini juga disebutkan kedudukan antara DPRD dan Kepala Daerah setara dan bersifat mitra yang sejajar namun memiliki fungsi yang berbeda. Dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa “kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi”.

Namun kedudukan yang sejajar dan tidak saling membawahi itu hanya terjadi ketika kedua lembaga tersebut sama-sama dipilih oleh rakyat, sehingga legitimasi kekuasaannya sama-sama

²¹ Nila Trisna, “Tinjauan Hukum Hubungan Kemitraan Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah”, *Jurnal Public Policy*, Vol. 3, No. 2, 2017, p. 230

berasal dari rakyat²². UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal itu tertuang dalam Pasal 56 ayat (1) yang menyebutkan, “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur secara jelas mengenai pemilihan kepala daerah. Dalam Pasal 62 menyebutkan “Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang” hal ini disebabkan karena UU tentang pemilihan kepala daerah diatur dengan UU tersendiri. Selain tidak mengatur mengenai pemilihan kepala daerah, undang-undang ini juga memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 101 ayat (1) huruf d yang menyatakan bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih gubernur. Kemudian dalam Pasal 154 ayat (1) huruf d juga menyebutkan DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih bupati/walikota.

Hal tersebut memperlihatkan inkonsistensi pembentuk UU No. 23 Tahun 2014. Sebab, dalam penjelasan undang-undang tersebut disebutkan bahwa kedudukan lembaga itu sejajar dan sebagai mitra kerja yang memiliki fungsi berbeda. Jika memang kedudukannya sejajar dalam Pemerintahan Daerah, seharusnya tidak mungkin DPRD diberikan kewenangan untuk memilih kepala daerah²³. Namun akhirnya pasal tersebut yang mengatur tentang kewenangan DPRD memilih kepala daerah dicabut/dihapuskan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas

²² Henni Rahayu Handayani, “Tinjauan Yuridis Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut UU No.32 Tahun 2004 Dihubungkan Dengan UU No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Surya Kencana Dua*, Vol.3, No. 2, 2016, p. 76.

²³ M. Syarif Hidayatullah, “Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus Pada Pemilu Serentak Nasional 2019)”, *Jurnal Jurist-Diction*, Vol.3, No. 3, 2020, p. 1078.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Perpu tersebut disahkan menjadi undang-undang, yaitu UU No. 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Mengenai fungsi DPRD menurut kedua undang-undang ini, secara teknis sama. Hanya saja dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah masih ada ditemukan nomenklatur atau istilah “legislasi” yang terdapat dalam Pasal 41 yang menyebutkan “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.” Kemudian di dalam Pasal 141 ayat (1) yang berbunyi: “Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi”.

Dengan adanya istilah legislasi di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, terutama dalam menyebutkan salah satu fungsi DPRD yaitu fungsi legislasi mengakibatkan timbulnya kerancuan dan ambiguitas mengenai kedudukan DPRD ini sebagai lembaga eksekutif atau legislatif. Padahal dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini, kedudukan DPRD sama halnya dengan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa, “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah”. Sedangkan di dalam UU No. 23 Tahun 2014, DPRD memiliki fungsi; pembentukan perda, anggaran dan pengawasan. Perbedaan antara UU No. 23 Tahun 2014 dengan UU No. 32 Tahun 2004 hanya soal istilah. Sebab meskipun dalam undang-undang yang satu menyebut fungsi legislasi dan satunya lagi menyebut fungsi pembentukan Perda tetapi secara teknis fungsi tersebut tetap sama, yaitu fungsi untuk membentuk Perda.

Penyebutan istilah legislasi dalam UU No. 32 Tahun 2004 itu menyebabkan ambiguitas untuk melihat kedudukan lembaga DPRD yaitu sebagai lembaga legislatif atau eksekutif. Sebab fungsi

legislasi harusnya hanya tersemat pada lembaga legislatif yaitu lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang. Sedangkan dalam undang-undang itu sendiri dinyatakan bahwa DPRD adalah lembaga yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Oleh sebab itu DPRD lebih tepat masuk ke dalam lembaga eksekutif dan tidak memiliki fungsi legislasi.²⁴

Oleh karena itu dalam UU No. 23 Tahun 2014, istilah fungsi legislasi DPRD diubah menjadi fungsi pembentukan perda. Hal itu dilakukan agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam melihat kedudukan lembaga tersebut. Karena jika diberikan fungsi legislasi maka DPRD sama saja dengan DPR dan dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif²⁵. Dalam Pasal 403 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan “Semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”. Kemudian yang menjadi perbedaan mengenai fungsi dalam kedua undang-undang ini adalah ketentuan yang secara khusus mengatur pelaksanaan fungsi tersebut. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 terdapat pasal yang secara khusus memuat ketentuan mengenai pelaksanaan ketiga fungsi DPRD. Sementara di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada pasal yang secara khusus memuat tentang pelaksanaan ketiga fungsi tersebut.

Dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan

²⁴ Wulan Pri Handini, “Problematika Kedudukan DPRD Diantara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif”, *Majalah Hukum Nasional*, No.1 Tahun 2019, p. 144

²⁵ Sunanda Haizel Fitri, “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014”, *Jurnal Online Mahasiswa (JOM)*, Vol. II, No. 1, 2015, p. 10

DPRD (MD3). Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.”

Sedangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa aturan mengenai susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD hanya diatur dalam undang-undang ini sehingga ketentuan yang mengatur DPRD dalam UU MD3 tidak lagi berlaku. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 409 huruf d yang menyebutkan, “Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”.

C. KESIMPULAN

Kedudukan dan fungsi DPRD yang merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah hanya diatur DPRD dalam hal susunan, kedudukan, fungsi, hak dan lainnya yang sebelumnya diatur di luar undang-undang pemerintahan daerah yaitu dalam undang-undang MD3 juga dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 409 UU No. 23 Tahun 2014. Hal ini akhirnya menjawab pertanyaan mengenai kedudukan DPRD yang selama ini sering dikaitkan dengan lembaga legislatif yaitu DPR. DPRD sering kali disebutkan sebagai lembaga legislatif daerah. Padahal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal adanya legislatif daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari konsep susunan negara Indonesia yang bersusunan tunggal atau disebut dengan Negara Kesatuan. Dalam Negara yang bersusunan tunggal atau Negara Kesatuan, hanya ada satu lembaga legislatif yang berada di pusat dalam hal ini DPR RI. Anggapan DPRD sebagai lembaga legislatif terjadi karena penamaan lembaga ini yang hampir sama dengan DPR. Selain itu karena pengaturan tentang DPRD diatur di dalam UU MD3, dan dalam UU MD 3, DPRD diberi fungsi yang sama dengan DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Kemudian istilah legislasi yang ada pada UU pemerintahan

daerah sebelumnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 403 yang menyebutkan bahwa “semua ketentuan mengenai program legislasi daerah (prolegda) dan badan legislasi daerah (balegda) yang sudah ada sebelum UU ini berlaku harus dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini”. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 kedudukan DPRD ditegaskan lagi sesuai posisi yang sebenarnya yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPRD adalah bagian dari eksekutif, bukan legislatif. Sebab DPRD menjalankan fungsi pemerintahan, yang secara tegas dinyatakan dalam undang-undang ini bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Hal ini juga diperkuat dengan perubahan fungsi DPRD yang pada undang-undang sebelumnya dikatakan memiliki fungsi legislasi, sekarang disebut fungsi pembentukan Perda.

Kedudukan DPRD dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004 sama-sama sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang bertindak sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Namun di dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi yang dimiliki DPRD mengakibatkan ambiguitas mengenai kedudukan DPRD, yaitu sebagai lembaga legislatif atau bagian dari eksekutif. Sebab fungsi legislasi ialah fungsi membentuk undang-undang yang dimiliki lembaga legislatif dalam hal ini DPR, sedangkan DPRD hanya memiliki kewenangan membentuk Perda. Lebih lanjut, di dalam UU No. 23 Tahun 2014, mengenai fungsi DPRD tidak lagi mempunyai fungsi legislasi tetapi diganti dengan fungsi pembentukan Perda, selain itu kedudukan dan pelaksanaan fungsi DPRD diatur secara lengkap dalam undang-undang tersebut. Sedangkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengenai kedudukan dan pelaksanaan fungsi DPRD tidak diatur, melainkan diatur dalam UU MD3.

D. SARAN

Karena kedudukan DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan Kepala Daerah, maka keduanya seharusnya tidak bisa dipisahkan, termasuk dalam hal pengisian jabatan keduanya. Seharusnya pembuat undang-undang mengenai Pemilu memisahkan pemilihan DPRD dari pemilihan legislatif (pileg) yaitu DPR dan DPD. Sebab DPRD bukanlah lembaga legislatif, dan DPRD juga tidak menjalankan fungsinya dalam tingkat nasional. Pemilu seharusnya dibagi dalam dua tingkatan, yaitu pemilihan tingkat nasional dan tingkat lokal. Pemilihan anggota DPRD dilakukan bersamaan dengan pemilihan Kepala Daerah dalam tingkat lokal.

Pembuat undang-undang diharapkan membuat undang-undang baru mengenai susunan dan kedudukan lembaga legislatif yang tidak memasukkan lagi ketentuan mengenai DPRD. Ketentuan mengenai DPRD sebaiknya dimasukkan kedalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, sehingga kerancuan mengenai kedudukan DPRD yaitu sebagai lembaga legislatif atau bukan tidak terjadi lagi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Bangun, Zakaria 2020. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-amandemen UUD1945 (Konstitusi dan Babakan Konstitusi Indonesia)*. Bandung: Yrama Widya.
- Harahap, Zairin 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syafrinaldi, Abadi, M. Husnu, & Akrial, Zul, (ed.). 2015. *Hukum Dan Teori Dalam Realitas Masyarakat: Menuju Sistem Pemerintahan Berparlemen Bagi Pemerintahan Kabupaten*. Pekanbaru: UIR Press.

Syaukani HR, dkk. 2009. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Jurnal, Makalah, Majalah

Abadi, Husnu, "Perubahan Konstitusi dan Implikasinya Pada Politik Hukum Kepartaian Di Indonesia", *Jurnal Mahkamah*, Vol. 3, No. 2, 2011.

Asmawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2014, DOI : 10.15408/jch.v1i1.1443

Fitri, Sunanda Haizel, "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014", *Jurnal JOM* , Vol. II, No.1, 2015

Hadi, Syofyan, "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)", *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9 No. 18, 2013, DOI : <https://doi.org/10.30996/dih.v9i18.275>

Handayani, Henni Rahayu, "Tinjauan Yuridis Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut UU No.32 Tahun 2004 Dhubungkan Dengan UU No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Surya Kencana Dua*, Vol.3, No. 2, 2016

Handini, Wulan Pri, "Problematika Kedudukan DPRD Diantara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif", *Majalah Hukum Nasional*, No.1 Tahun 2019

Hidayatullah, M. Syarif, "Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus Pada Pemilu Serentak Nasional 2019)", *Jurnal Jurist-Diction*, Vol.3, No. 3, 2020, DOI : 10.20473/jd.v3i3.

Marwan & Risma, Andi, "Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Jurisprudentie*, Vol. 6, No. 2, 2019.

Redi, Ahmad, "Sistem Penyelenggaraan Negara Berdasarkan UUD NRI 1945" (Makalah), Pusdik Mahkamah Konstitusi RI: Bogor, 2019

Solihah, Ratnia & Witianti, Siti. "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan Dan Upaya Mengatasinya", *Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov*, Vol. 2, No. 2, 2016.

Somad, Kemas Arsyad. "Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 40, No. 4, 2011, DOI :10.14710/mmh.40.4.2011.

Suparto, "Problematika Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau", *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 4, No. 1, 2019, DOI : <http://dx.doi.org/10.24970/bhl.v4i1.87>

Suparto, "Teori Pemisahan Kekuasaan Negara dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam", *Jurnal Hukum Islam*, Vol. 19, No. 1, 2019.

Trisna, Nila, "Tinjauan Hukum Hubungan Kemitraan Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah", *Jurnal Public Policy*, Vol. 3, No. 2, 2017

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar NRI 1945

Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Perwusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 No.182, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 5568

Indonesia, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1999 No. 60, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 3839

Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 No. 244, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 5587

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi

Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2015 No. 24, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 5657

Indonesia, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 No. 125, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 4487

Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 No. 6, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 5494

Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2017 No. 182, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 6109

VIII. KARAKTER DAN DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG MINYAK DAN GAS BUMI (MIGAS) DALAM PERSPEKTIF PASAL 33 UUD 1945

Abstrak

Minyak dan gas bumi (Migas) merupakan sumberdaya alam strategis yang tidak terbarukan yang dimiliki oleh Indonesia. Oleh karena itu pengelolaan dan pemanfaatannya harus sesuai dengan konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dalam Pasal 33 UUD 1945 ditentukan bahwa negara mempunyai hak menguasai atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak seperti bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui karakter dari peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan Migas menurut Pasal 33 UUD 1945 dan upaya yang dapat dilakukan untuk harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut. Berdasarkan penelitian bahwa karakter peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan Migas dalam perspektif Pasal 33 UUD 1945 mulai dari Indische Mijwet Stb 1899 No. 214 Jo. Stb 1906 No. 434 tentang Konsesi Pertambangan, UU. No 44/PRP/1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pembentukan PERTAMINA dan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terjadi dinamika mulai dari yang sesuai dengan jiwa Pasal 33 UUD 1945 sampai ke yang tidak. Ketidaksesuaian tersebut salahsatu penyebabnya adalah adanya tekanan dunia internasional dan masih adanya kepentingan global dalam hal pengelolaan Migas di Indonesia. Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan disharmoni antar peraturan perundang-

undangan dan ketidaksesuaian dengan UUD 1945 adalah : 1). Mengubah/mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya. 2). Mengajukan permohonan pengujian kepada lembaga yudikatif (judicial review) 3). Menerapkan asas hukum/doktrin hukum.

A. PENDAHULUAN

Pada tahun 1899, Pemerintah Kolonial Hindia Belanda menerbitkan peraturan perundangan dibidang Migas yang dikenal dengan "*Indische Mijnwet 1899 No. 214 tanggal 23 Mei 1899 Jo. Stb 1906 No. 434 tentang Konsesi Pertambangan*". Di dalam peraturan perundangan ini, Pemerintah Hindia Belanda melakukan diskriminasi penggolongan antara Perusahaan Belanda dengan Perusahaan Non-Belanda. Pasca Revolusi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, *Indische Mijnwet 1899* masih tetap diberlakukan hingga tahun 1960 meskipun peraturan ini sangat bertentangan dengan semangat dan jiwa yang terdapat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Hal itu terjadi akibat belum adanya suatu peraturan perundangan terkait pengelolaan Migas di Indonesia dan sesuai dengan ketentuan yang terdapat pada Aturan Peralihan I UUD 1945. Pemerintah Indonesia saat itu telah melakukan berbagai macam upaya untuk pembentukan peraturan perundangan dibidang Minyak & Gas (Migas) yang berjiwa nasionalis sesuai semangat Pasal 33 UUD 1945, salah satunya adalah membatalkan hak-hak pertambangan yang diberikan oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda kepada Perusahaan Migas (*vide UU No. 10 Tahun 1959*) dan mewajibkan semua perusahaan migas harus berbadan hukum Indonesia (*vide UU No.78 Tahun 1958*).

Pada tanggal 26 Oktober 1960, Peraturan perundangan pertama di Indonesia terkait bidang migas yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) No. 44 Tahun 1960 resmi diundangkan. Didalam UU ini secara resmi telah

mengembalikan kedaulatan migas ke tangan Ibu Pertiwi dan dalam konsiderannya menyatakan Perpu ini merupakan amanah dari Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia sebagaimana telah ditegaskan dalam Pidato Presiden Sukarno tahun 1960. Peraturan perundangan ini secara tegas menyatakan *Indische Mijnwet* tidak berlaku lagi dan kemudian mengganti sistem Konsesi Migas menjadi sistem Kontrak Karya.

Pada tanggal 15 Desember 1971, diundangkannya peraturan perundangan kedua di bidang migas yakni UU No. 8 Tahun 1971 tentang pendirian PERTAMINA (Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara). Di dalam UU ini sekali lagi mengacu kepada semangat dan jiwa ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Di dalam UU ini, PERTAMINA selaku representasi negara secara penuh bertindak sebagai kuasa pertambangan. Dalam hal ini PERTAMINA melakukan fungsi sebagai regulator dan operator pengelolaan Migas di Indonesia.

Pada tahun 1997-1998, di Indonesia terjadi Krisis Moneter dan kemudian Pemerintah Indonesia meminta bantuan kepada lembaga International Monetary Fund (IMF), lembaga ini kemudian melakukan intervensi politik melalui perubahan beberapa regulasi menjadi lebih liberal, salah satunya adalah UU Ketenagakerjaan dan UU Migas (UU No. 22 Tahun 2001). Di dalam UU No. 22 Tahun 2001, telah terjadi disharmoni dengan UU sebelumnya dan tidak sesuai dengan semangat dan jiwa dari Pasal 33 UUD 1945 tentang penguasaan negara secara penuh atas seluruh Sumber Daya Alam di Indonesia

Berdasarkan uraian tersebut, dalam artikel ini akan dibahas tentang Karakter dari peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan Migas menurut Pasal 33 UUD 1945 dan upaya yang dapat dilakukan untuk harmonisasi peraturan perundangan tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Karakter dan Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Migas

Disharmoni (ketidaksesuaian) peraturan perundang-undangan terjadi dikarenakan egoisme sektoral kementerian/ lembaga dalam proses perencanaan dan pembentukan hukum atau adanya kepentingan sosio politik tertentu, sebagai contoh adalah : perubahan UU Ketenagakerjaan dan UU Migas karena desakan lembaga IMF pada masa lalu. Sebelumnya, L.M. Gandhi telah mengidentifikasi 8 (delapan) faktor penyebab timbulnya keadaan disharmoni dalam praktek hukum di Indonesia, yakni: (Sidharta, A, *Hukum dan Logika*, Penerbit Alumni Bandung, 2006)

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenai semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula, ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Bertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal berbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat Edaran Mahkamah Agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi Pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;

- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Wasis Susetyo menyatakan bahwa tolak ukur penilaian disharmoni adalah beberapa orientasi, antara lain : (Wasis Susetio, *Disharmoni Peraturan Perundang-undangan dibidang Agraria*, Jurnal Lex Jurnalica Universitas Esa Unggul, Vo 10 No.3 Tanggal 3 Desember 2013, hlm. 139)

Orientasi	Exploitasi atau Konservasi
Keberpihakan	Pro-Rakyat atau pro kapital
Pengelolaan dan implementasinya	Sentrallistik/ desentralistik, sikap terhadap pluralisme hukum. Implementasinya: sektoral, koordinasi, orientasi produksi
Pelindungan Hak Asasi Manusia (HAM)	Gender, pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA), penyelesaian sengketa
Pengaturan good governance	Partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas
Hubungan orang dengan sumber daya alam	Hak atau Ijin
Hubungan Negara dengan sumber daya alam	Hak Menguasai Negara, bangsa

Sumber : Wasis Susetio, "Disharmoni Peraturan Perundang-undangan dibidang Agraria", *Lex Jurnalica*, Vol. 10 No. 3, 2013

Disharmoni peraturan perundang-undangan memiliki dampak yang amat besar bagi kelangsungan hidup bernegara, karena dapat mengakibatkan terjadinya beberapa hal sebagai berikut :

- a. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum;
- c. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;

- d. Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, dan penyelesaian sengketa.

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya bahwa di dalam sejarah Indonesia terdapat 3(tiga) peraturan perundangan nasional dibidang Migas yakni:

- a. Perpu No 44/PRP/1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi;
- b. Undang-Undang No. 8/1971 tentang Pembentukan PERTAMINA; dan
- d. Undang-Undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Meskipun sama-sama produk peraturan perundangan nasional, namun terdapat perbedaan dalam hal politik hukum pembentukannya dan tujuan hukum dibentuknya. Untuk Perpu No. 44/PRP/1960 merupakan amanat dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang mengambil alih seluruh kedaulatan Migas di Indonesia secara penuh dari tangan perusahaan Migas asing. Perusahaan Migas Asing yang dulunya sebagai pemegang Konsesi berdasarkan *Indische Mijnwet* berubah status menjadi Kontraktor Migas. Hal tersebut tertuang didalam penjelasan UU tersebut dimana dinyatakan bahwa dengan mengacu kepada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka bangsa Indonesia memberi kekuasaan kepada Negara Republik Indonesia untuk mengatur, memelihara dan menggunakan kekayaan nasional tersebut sebaik-baiknya agar tercapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Dinyatakan pula bahwa wewenang negara untuk menguasai itu meliputi penguasaan dan pengusahaan atas bahan galian minyak dan gas bumi. Pengusahaan tersebut selanjutnya dilaksanakan oleh Perusahaan Negara (PN) dalam hal ini adalah Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Indonesia (PN. PERTAMIN) selaku Kuasa Pertambangan yang mengikat perjanjian dengan Perusahaan Migas (Kontraktor Migas). Sebagai salah satu contoh adalah Perjanjian/Kontrak Karya Migas ("*Contract of Work*") yang ditandatangani oleh PN. PERTAMIN dengan PT. Caltex Pacific

Indonesia tanggal 25 September 1963. Didalam konsideran perjanjian tersebut dinyatakan secara tegas bahwa:

1. Seluruh sumber daya Minyak dan Gas Bumi yang terkandung di wilayah Indonesia adalah aset nasional dibawah penguasaan negara; dan
2. Seluruh sumber daya Minyak dan Gas Bumi tersebut merupakan cabang hidup yang penting bagi hajat hidup orang banyak dan hanya dikuasai oleh Negara dan dijalankan oleh Perusahaan Negara.

Kemudian pada tahun 1971, terbitlah UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pembentukan Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Jiwa yang ada dalam UU ini masih selaras dan harmonis dengan jiwa Pasal 33 UUD 1945 dan Perpu No. 44/PRP/1960. Di dalam UU No. 8 Tahun 1971 ditetapkannya konsep rezim Perjanjian Migas "*Production Sharing Contract/PSC*" (Perjanjian Kerjasama Bagi Hasil Migas)". Peraturan Perundangan ini juga selaras dengan semangat UU No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan Perpu No. 44/PRP/1960, karena seluruh asset (Peralatan, Fasilitas dan bidang tanah yang diperoleh oleh Kontraktor Asing sebelum adanya Perpu No.44/PRP/1960 dan UU No. 8 Tahun 1971 secara otomatis menjadi milik negara (Barang Milik Negara) dan dikelola oleh PERTAMINA. Kewenangan atas manajemen operasi migas dan dominasi dari Kontraktor Asing juga berkurang dari sebelumnya karena seluruh kendali pengelolaan Migas berada di tangan PERTAMINA. Peraturan Perundangan ini masih diberlakukan hingga pada tahun 2001

Pada tahun 1997-1998, terjadilah bencana ekonomi berupa krisis moneter, saat itu Pemerintah meminta bantuan kepada lembaga IMF. Sebagai imbal balik dari bantuan tersebut, maka IMF melakukan intervensi politik terhadap perubahan peraturan perundangan di Indonesia dimana salah satunya adalah Peraturan Perundangan dibidang Minyak Bumi dan Gas Bumi yaitu UU No.22 Tahun 2001. Berbeda halnya dengan UU Migas sebelumnya, UU No. 22 Tahun 2001 lebih bersifat liberal. Didalam

peraturan perundangan ini terjadi pemisahan hulu dengan hilir migas. Kewenangan dan kedaulatan migas nasional secara penuh mulai berkurang dengan dibentuknya Badan Pengatur (Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi/BPH Migas) dan Badan Pelaksana Migas (Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi/BPH MIGAS). Kewenangan yang dimiliki oleh Badan tersebut sangat berbeda halnya dengan kewenangan yang diberikan kepada PERTAMINA pada masa lalu, kewenangan yang dimiliki oleh BP Migas hanya bersifat parsial. Oleh karena itulah maka beberapa aktivis migas melakukan *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi terkait BP Migas. Pada tanggal 13 November 2012, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan No. 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 yang menyatakan menghapus lembaga BP Migas karena bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

BP Migas sebagai representasi Negara telah mendegradasi makna dari hak menguasai dari Negara. Konsep awal BP Migas dibentuk adalah untuk memisahkan antara badan regulasi dengan badan yang melakukan bisnis, yang kedua fungsi tersebut sebelumnya dilaksanakan oleh Pertamina berdasarkan UU No. 8 Tahun 1971. Keberadaan BP Migas bagi Pemerintah dimaksudkan agar Pemerintah tidak dihadapkan secara langsung dengan pelaku usaha migas. Konstruksi hubungan ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang menentukan bahwa negara mempunyai hak menguasai atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara tersebut melahirkan kewenangan negara sebagai mandat dari Konstitusi untuk membuat kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kewenangan negara tersebut bersifat konstitusional

apabila digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengujian isu konstusionalitas tentang BP Migas dilakukan dengan berlandaskan pada:

- a. Hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945
- b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004
- c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tanggal 16 Juni 2011
- d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007

Berdasarkan Konstitusi bentuk penguasaan negara di klasifikasikan dalam beberapa tingkatan sebagai berikut:

1. Tingkat pertama dan utama terletak pada negara dengan melakukan pengelolaan secara langsung terhadap migas
2. Tingkat kedua yaitu negara membuat kebijakan dan pengurusan penguasaan negara
3. Tingkat ketiga yaitu negara melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan

Namun UU 22 Tahun 2001 mengkonstruksikan BP Migas sebagai organ pemerintah hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan migas sedangkan pengelolaan migas secara langsung pada sektor hulu dilakukan oleh badan usaha milik negara maupun badan usaha bukan milik negara /swasta berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, efisien, dan transparan. Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 (tentang Pengalihan dan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas) untuk mencegah kevakuman aturan serta memberikan regulasi usaha hulu migas setelah BP Migas dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi dan mengembalikan seluruh fungsi BP Migas kepada Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (ESDM).

Kewenangan tersebut saat ini dijalankan oleh Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi/ SKK Migas.

Selain dibidang hulu diatas, sebelum diundangkannya UU No. 22 Tahun 2001, untuk distribusi BBM subsidi//PSO (*Public Service Obligation*) dibidang hilir dilaksanakan oleh PERTAMINA, namun pasca UU No. 2 Tahun 2001 terdapat perubahan yang sangat krusial, salah satunya adalah penunjukan beberapa perusahaan swasta (PT Petronas Niaga Indonesia , PT Surya Parna Niaga dan PT AKR Korporindo) bersama PT PERTAMINA (Persero) untuk mendistribusikan BBM subsidi/PSO oleh BPH Migas pada tahun 2011. Hal ini juga ditambah dengan dibukanya kanal pendistribusian dan penjualan BBM Non PSO di Indonesia kepada Pihak Swasta. Sebagai informasi, selain PERTAMINA saat ini juga telah terdapat beberapa perusahaan swasta yang memiliki kegiatan usaha Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) di Indonesia antara lain Total, Shell, AKR, BP dan sebagainya.

Hal tersebut diatas membuktikan bahwa sejak diundangkannya UU No. 22 Tahun 2001, kebijakan migas di Indonesia di bidang hilir migas juga menjadi lebih liberal karena secara bertahap memasukkan peranan swasta dalam kegiatan distribusi BBM baik untuk subsidi BBM Subsidi maupun Non-Subsidi.

Sebagai perbandingan dapat dikomparasikan Perundang-Undangan di bidang Migas sebagai berikut:

	Indische Mijwet	UU No.44/PRP/1960	UU No. 8 Thn 1971	UU No.22Thn 2001
Periode	1899 s/d 1950	1960 s/d 1971	1971 s/d 2001	2001 s/d sekarang
Konten	Peraturan terkait Pertambangan	Peraturan terkait Pertambangan Minyak dan Gas Bumi	Pendirian PERTAMINA	Peraturan terkait Minyak dan Gas Bumi

DINAMIKA & PROBLEMATIKA HUKUM

Dari Hak Angket DPR Terhadap KPK Sampai Ke Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Melalui Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Rezim Migas	Konsesi	Terdiri dari 2(dua) Periode: a. Kontrak Karya (1963 s/d 1983) b. Production Sharing Contract (1983 s/d 2001)	Production Sharing Contract /Perjanjian Kerjasama Bagi Hasil dengan Skema Cost Recovery (mengacu kepada UU No. 44/PRP/1960	Production Sharing Contract/ Kerjasama Bagi Hasil dengan Skema: a. Cost Recovery b. Gross Split
Para Pihak	a. Negara: Pemberi Konsesi b. Perusahaan Migas: Pemegang Konsesi	Terdiri dari 2(dua) periode: 1. Periode Kontrak Karya a. Negara b. Perusahaan Negara/PN PERTAMIN: Kuasa Pertambangan c. Perusahaan Migas: Kontraktor Migas 2. Periode PSC: a. Negara b. PERTAMINA selaku kuasa Pertambangan a. Kontraktor Migas	a. Negara b. PERTAMINA selaku kuasa Pertambangan c. Kontraktor Migas	a. Negara b. BP Migas kemudian dilanjutkan oleh SKK Migas c. Kontraktor Migas
Subjek Badan Hukum Migas	Terbagi menjadi 2(dua) yakni : a. Perusahaan Migas Belanda b. Perusahaan Migas Non Belanda (a/l, STANVAC, BP)	Harus berbadan hukum Indonesia	Harus berbadan hukum Indonesia	Harus berbadan hukum Indonesia
	Manajemen perusahaan dan pemilikan hasil produksi bahan galian/mineral sepenuhnya berada di tangan pemegang Konsesi Pertambangan	Manajemen operasi perminyakan berada di tangan Kontraktor Migas	Manajemen perusahaan migas berada di tangan Kuasa Pertambangan (PERTAMINA) sebagai representasi negara.	

<p>Status Aset Migas (Barang, Peralatan, Fasilitas dan Bidang Tanah)</p>	<p>Seluruh Aset (Barang, Peralatan, Fasilitas dan Bidang Tanah) milik Kontraktor Migas</p>	<p>a. Pada saat periode Kontrak Karya: Seluruh Aset (Barang, Peralatan, dan Fasilitas) milik Kontraktor Migas. Untuk objek tanah merupakan milik negara b. PSC(Production Sharing Contract): Seluruh asset menjadi asset Negara dan seluruh biaya pembebasan bidang tanah yang telah dikeluarkan oleh Kontraktor Migas akan diganti melalui skema Cost Recovery</p>	<p>PSC(Production Sharing Contract) : Seluruh asset menjadi asset Negara dan seluruh biaya pembebasan bidang tanah yang telah dikeluarkan oleh Kontraktor Migas akan diganti melalui skema Cost Recovery</p>	<p>PSC(Production Sharing Contract) : Seluruh asset menjadi asset Negara dan seluruh biaya pembebasan bidang tanah yang telah dikeluarkan oleh Kontraktor Migas akan diganti melalui skema Cost Recovery</p>
	<p>Negara hanya menerima iuran pertambangan sebesar 0,25 Gulden per hektar setiap tahun serta royalty 46% dari hasil kotor (Pasal 35-IM 1989)</p>	<p>Terdiri dari 2(dua) Periode yakni: a. Pada Periode Kontrak Karya: Pembagian hasil penjualan migas b. Pada Periode PSC: Keuntungan diambil dari sisa produksi dengan pembagian 85 % untuk negara dan 15 % untuk Kontraktor Migas</p>	<p>Keuntungan diambil dari sisa produksi dengan pembagian 85 % untuk negara dan 15 % untuk Kontraktor Migas</p>	

Sumber : Wasis Susetio, "Disharmoni Peraturan Perundang-undangan dibidang Agraria", *Lex Jurnalica*, Vol. 10 No. 3, 2013

2. Upaya-upaya yang dapat dilaksanakan untuk mengatasi disharmoni peraturan perundangan di bidang migas

Menurut AA Oka Mahendra, menyatakan bahwa dalam hal terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan terdapat 3 (tiga) cara untuk mengatasi permasalahan tersebut yaitu : (A.A

Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Artikel Kemenkumham, 19 Maret 2010).

- a. Mengubah/ mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
- b. Mengajukan permohonan uji materiil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut;
 - 1) Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konsitusi;
 - 2) Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung.
- c. Menerapkan asas hukum/doktrin hukum sebagai berikut:
 - 1) *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*.

Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.
 - 2) *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*

Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, yakni:

 - a) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
 - b) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).

c) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

3) *Lex Posterior Derogat Legi Priori*.

Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas *lex posterior derogat legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru. Asas ini pun memuat prinsip-prinsip bahwa : Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama dan Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama. Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum. Dengan adanya Asas *Lex posterior derogat legi priori*, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku.

Selain langkah diatas, pencegahan disharmoni peraturan perundang-undangan antara lain dapat dilakukan melalui harmonisasi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Untuk penyusunan rancangan undang-undang harmonisasi dapat dilakukan pada tahap:

1. Penyusunan program legislasi nasional dilingkungan pemerintah. Pengharmonisasian dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan Menteri lain atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian penyusun rencana pembentukan rancangan undang-undang dan pimpinan instansi pemerintah terkait lainnya. Pengharmonisasian dimaksud diarahkan pada perwujudan keselarasan, konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut. Pengharmonisasian konsepsi rancangan undang-undang dilaksanakan dalam forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM RI. Selanjutnya Menteri Hukum dan HAM mengkoordinasikan prolegnas yang diajukan oleh pemerintah dengan Badan Legislasi DPR RI dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi prolegnas.

2. Penyusunan prolegnas antara DPR dengan pemerintah. Koordinasi dilaksanakan oleh Badan Legislasi DPR RI.
3. Persiapan penyusunan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Pengharmonisasian dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM. Pengharmonisasian tersebut dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut:
 - a) Untuk penyusunan rancangan undang-undang berdasarkan prolegnas, keikutsertaan wakil Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap panitia antar kementerian, dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dan teknik rancangan peraturan perundang-undangan. Panitia antar Kementerian menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsip mengenai obyek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan. Dalam praktek pembahasan dilakukan secara rinci termasuk soal-soal teknis penyusunan dan teknis redaksional perumusan.
 - b) Untuk penyusunan rancangan undang-undang diluar prolegnas pemrakarsa diwajibkan mengkonsultasikan rancangan undang-undang dimaksud dengan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka pengharmonisasian. Untuk kelancaran pengharmonisasian Menteri Hukum dan HAM mengkoordinasikan pembahasan

konsepsi rancangan undang-undang tersebut dengan pemerintahan dan lembaga terkait lainnya.

Saat ini di Indonesia belum terdapat rencana perubahan UU No. 22 Tahun 2001. Memang pada 2(dua) tahun terakhir telah beredar naskah rencana Rancang UU Migas, namun belum pernah terealisasi. Bahkan pada tanggal 12 Juni 2020, Pemerintahan Presiden Joko Widodo telah mengeluarkan kebijakan privatisasi PT PERTAMINA (Persero) dalam bentuk pemisahan Holding dan Sub Holding yang justru semakin melenceng dari semangat Pasal 33 UUD 1945. Penulis sepakat dengan yang disampaikan oleh Kusnu Goesniadhie bahwa diperlukan langkah sistemik harmonisasi hukum nasional yang bertumpu pada paradigma Pancasila dan UUD 1945 yang melahirkan sistem dengan dua asas fundamental, asas demokrasi dan asas negara hukum yang diidealkan mewujudkan sistem hukum nasional dengan tiga komponen, yaitu substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum (Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan*, Jurnal Hukum UII Jogjakarta, Vo.11 No.27, September 2004, hlm.95).

C. PENUTUP

Kesimpulan

Karakter peraturan perundang-undangan dibidang pengelolaan Migas dalam perspektif Pasal 33 UUD 1945 mulai dari *Indische Mijnwet* Stb1899 No. 214 *Jo. Stb* 1906 No. 434 tentang Konsesi Pertambangan, UU. No 44/PRP/1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 8 Tahun 1971 tentang Pembentukan PERTAMINA dan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terjadi dinamika mulai dari yang sesuai dengan jiwa Pasal 33 UUD 1945 sampai ke yang tidak. Ketidaksiesuaian tersebut salahsatu penyebabnya adalah adanya tekanan dunia internasional dan masih adanya kepentingan global dalam hal pengelolaan kekayaan alam migas di Indonesia. Sebagai

salah satu contoh adalah tidak direalisasikan rancangan undang-undang (RUU) Migas baru oleh DPR dan Pemerintah. Di dalam RUU Migas tersebut, seluruh pengelolaan Migas baik hulu dan hilir diintegrasikan dalam suatu Badan Usaha Milik Negara Khusus (BUMNK), badan ini langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan disharmoni antar peraturan perundang-undangan dan ketidaksesuaian dengan UUD 1945 adalah :

- a. Mengubah/ mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
- b. Mengajukan permohonan uji materiil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut; 1). Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi 2). Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung 3). Menerapkan asas hukum/doktrin hukum

Saran

Untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan Migas dan agar selaras dengan jiwa Pasal 33 UUD 1945 dapat dilakukan dengan cara memasukkannya dalam UU *Omnibus Law*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Antonius F. Sidharta, (2006). *Hukum dan Logika*, Bandung : Alumni

Jurnal

Taufik H. Simatupang, "Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pengawasan Perwalian Di Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.20 No.2, (2020), hlm. 221-232 ;

- Wasis Susetio, "Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria", *Jurnal Lex Jurnalica*, Vol. 10 No.3, (2013), hlm.135-147 ;
- Kusnu Goesniadhie Slamet, "Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol.11 No.27, (2004), hlm. 82-96 ;
- Indah Dwi Qurbani, "Politik Hukum Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia", *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 6 No.2, (2012), hlm. 79-154 ;
- Faizal Kurniawan, "Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Kekayaan Minyak dan Gas Bumi Sebagai Aset Negara Melalui Instrumen Kontrak", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 2 No. 2, (2013), hlm 471-492 ;
- Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, "Ekonomi Politik Perminyakan Indonesia : Analisis Kebijakan Liberalisme Sektor Hulu Migas Indonesia Pasca 1998", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, Vol. 16 No. 1, (2012), hlm. 45-61 ;
- Sulaiman, "Rekonstruksi Hukum Minyak dan Gas Bumi Yang Berkeadilan Di Indonesia", *Jurnal Kanun*, Vol.18 No.2, (2016), hlm. 219-233 ;
- Ibnu Sina Chandra Negara, "Desain Konstitusional Hukum Migas Untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14 No. 1, (2017), hlm 45-80 ;
- M. Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Pengelolaan Hulu Migas Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal RechtVinding*, Vol.4 No.2, (2015), hlm. 237-252 ;
- Habib Shulton Asnawi, "Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Migas : Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 36/PUU-X/2012", *Jurnal Yudisial*, Vol. 9 No. 3, (2016), hlm. 259-279 ;
- Ganesha Patria Wicaksono, 2015, "Kelembagaan Pengelola Minyak dan Gas Bumi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Yuridika*, Vol. 30 No.1, (2015), hlm. 108-136

Artikel

- A.A Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Artikel Kemenkumham, 19 Maret 2010

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan

Undang Undang Dasar 1945

Indische Mijwet Staatsblad 1899 No. 214 Tentang Konsesi
Pertambangan

Indonesia, Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok
Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia
(LNRI) Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran
Negara (TLN) Nomor 2043

Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang
(Perpu) No. 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak
dan Gas Bumi, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI)
Tahun 1960 Nomor 133 dan Tambahan Lembaran Negara
(TLN) Nomor 133

Indonesia, Undang Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang PERTAMINA,
Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1971
Nomor 76 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor
2971

Indonesia, Undang Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak
dan Gas Bumi, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI)
Tahun 2001 Nomor 136 dan Tambahan Lembaran Negara
(TLN) Nomor 4152

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 Tentang Pengalihan
dan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu
Minyak dan Gas Bumi

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012 Terhadap
Pengujian Undang Undang No.22 Tahun 2001 Tentang
Minyak dan Gas Bumi

IX. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG AGAMA ; KAJIAN TERHADAP PEMBUATAN PERATURAN DAERAH (PERDA) ZAKAT DI PROVINSI RIAU

Abstrak

Zakat sebagai rukun islam merupakan kewajiban setiap muslim yang mampu untuk memayarnya dan diperuntukkan bagi mereka yang berhak menerimanya. Dengan pengelolaan yang baik Zakat merupakan sumber daya potensial yang dapat dimanfaatkan untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Pada tahun 2018 Pemerintah Provinsi Riau membentuk Peraturan daerah (Perda) tentang Zakat tetapi tidak mendapatkan Nomor Register dari Menteri Dalam Negeri sehingga Perda tersebut tidak dapat diundangkan dalam lembaran daerah. Rumusan masalahnya adalah Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Perda Zakat di Provinsi Riau. Berdasarkan pembahasan di peroleh hasil bahwa Kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang agama yaitu Zakat, hanya sebatas dapat mengusulkan pembentukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) kepada Menteri sedangkan pengaturan Zakat melalui Perda menyalahi peraturan perundang-undangan mengingat amanat pembentukan Perda hanya berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dalam konteks urusan konkuren. Namun di sisi lain pengelolaan Zakat yang diatur dengan Perda sebagaimana di Kabupaten Bengkalis penerimaan Zakatnya meningkat dibanding sebelum adanya Perda Zakat. Pemerintah tidak konsisten dalam melakukan eksekutif preview terhadap Perda Zakat, karena Provinsi Nusa Tenggara Barat ternyata mempunyai Perda Zakat yaitu No. 9 Tahun 2015 demikian juga dengan Kabupaten Bengkalis mempunyai Perda Zakat yaitu No.3 Tahun 2018 dan mendapat Nomor Register dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dalam penjelasannya diterangkan bahwa melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia [10]. Sebagai negara hukum Indonesia memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) [11]. Dasar-dasar pemerintah suatu negara Indonesia terletak dalam UUD 1945. Sebagaimana dalam UU 1945 Pasal 18 ayat (1) diatur “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang” [23]. Indonesia menganut sistem otonomi daerah, yang memiliki cakupan penyelenggaraan pemerintah yang luas wilayahnya dan keberadaan Pemerintahan Daerah tersebut sangatlah dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah. Sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) disebutkan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”[23].

Perundang-undangan yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah, sangatlah penting dikarenakan Indonesia memiliki heterogenitas baik kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah yang berotonom [9]. Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dan atas ke bawah, tetapi pada pokoknya perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya. Berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yaitu

urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Jika mengacu kepada UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi “Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama” [25].

Dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, telah jelas disebutkan bahwa urusan pemerintahan absolut pada poin f yaitu salah satunya agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada Pemerintahan Daerah dan/atau Pemerintahan Desa. Namun gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan agama yang merupakan wewenang Pemerintah Pusat dapat melaksanakan wewenang tersebut dengan adanya penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat, sehingga adanya bentuk pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada gubernur sesuai dengan asas dekonsentrasi.

Kemudian Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf f UU No. 23 Tahun 2014 menguraikan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut berupa “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggara kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam

menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan *Musabaqah Tilawatil Qur'an* (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya [25].

Melalui asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem negara demokrasi dan merupakan tugas dari Peraturan Daerah (Perda) lah yang mengisi dan mengatur kondisi keheterogenitas tersebut [13]. Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur usaha rumah tangga daerah atau urusan Pemerintah Daerah [22]. Perda pada dasarnya merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana menuju desentralisasi [20]. Perda mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga sangat berperan dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

Perda merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerahsertafasilitaspendukungnya.Namun,dalamperkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya [2]. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik local [20]. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) diatur hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut : 1). UUD NRI 1945. 2)TAP MPR. 3) UU/PERPU. 4). Peraturan Pemerintah. 5). Peraturan Presiden. 6). Peraturan Daerah Provinsi. 7). Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota [24].

Suatu Perda berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam

lembaran daerah dan dengan demikian mempunyai kekuatan hukum yang mengikat [1]. Fenomena yang terjadi dalam bidang agama, pemerintah telah mengambil alih semua urusan tersebut dan pelaksanaannya hanya dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, tentunya dalam urusan yang berkaitan dengan agama ini harus dikaji secara mendalam mengenai peran Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan di bidang agama karena melihat penjelasan dari pasal 10 huruf f tersebut dikatakan daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan, dengan begitu pelaksanaannya kewenangan dibidang agama ini tidak menyalahi yang diperintahkan oleh undang-undang [2].

Kemudian yang menjadi permasalahan kedua ialah pembentukan Perda tentang Zakat yang menjadi problematika oleh Pemerintah Daerah. Pengelolaan Zakat di Indonesia mengalami perkembangan yang dinamis dalam rentang waktu yang sangat panjang. Dipraktikkan sejak awal masuknya Islam ke Indonesia, Zakat berkembang sebagai pranata sosial keagamaan yang penting dan signifikan dalam penguatan masyarakat sipil Muslim. Dalam rentang waktu yang panjang, telah terjadi pula tarik menarik kepentingan dalam pengelolaan Zakat di ranah publik [7]. Dalam perkembangan terkini, tarik-menarik pengelolaan Zakat antara negara dan masyarakat sipil, berpotensi menghambat kinerja dunia Zakat nasional dan sekaligus melemahkan gerakan masyarakat sipil yang independen [27]. Kemunculan regulasi nasional dan daerah tentang pengelolaan Zakat tersebut melahirkan pertanyaan mengenai relevansi dan signifikansi Perda jika undang-undang telah mengatur hal yang serupa.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, bahwa organisasi yang berhak mengelola zakat terbagi menjadi dua bagian, yakni organisasi yang tumbuh atas prakarsa masyarakat dan disebut Lembaga Amil Zakat (LAZ) serta organisasi

yang dibentuk oleh Pemerintah dan disebut dengan Badan Amil Zakat (BAZ).[26]. Dalam hal ini Penulis menilai Zakat termasuk ke dalam salah satu urusan pemerintahan absolut dibidang agama yang merupakan kewenangan mutlak Pemerintah Pusat. Pada tahun 2018 Gubernur Riau sebagai Kepala Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Zakat kepada Menteri Dalam Negeri untuk dimintakan Nomor Register. Akan tetapi, Ranperda Provinsi Riau tersebut tidak mendapatkan Nomor Register dari Menteri Dalam Negeri sehingga sesuai dengan bunyi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang diatur dalam Pasal 103 bahwa “Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapatkan Nomor Register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1) belum dapat ditetapkan Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah” [16].

Namun, Beberapa daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau sudah memiliki Perda yang mengatur tentang Zakat. Sebagaimana yang ditampilkan dalam Tabel di bawah ini :

Tabel 1. Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Yang Memiliki Perda Tentang Pengelolaan Zakat

No	Kabupaten/Kota	Nomor Perda dan Judul Perda
1	Kampar	Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah
2	Dumai	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Zakat
3	Rokan Hulu	Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Zakat
4	Siak	Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Zakat
5	Kepulauan Meranti	Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Zakat
6	Bengkalis	Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah

Sumber data : Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Riau

Melihat data-data dari Tabel 1.1 di atas Pemerintahan Daerah di Riau sudah membentuk sebanyak 6 Perda dan yang terbaru dibentuk yaitu tahun 2018 adalah Perda tentang Zakat di Kabupaten Bengkalis. Tentunya hal ini dapat dijadikan perbandingan dengan Ranperda Provinsi Riau yang sama-sama mengatur tentang Zakat dan pada tahun yang sama pula, akan tetapi Ranperda Provinsi Riau tersebut tidak mendapatkan Nomor Register dari Menteri Dalam Negeri sedangkan Ranperda Bengkalis tentang Zakat mendapatkan Nomor Register dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat sehingga Ranperda Bengkalis dapat di undangkan dalam lembaran daerah sebagai Perda. Selain itu di lingkungan Provinsi ada juga Perda yang mengatur tentang Zakat yaitu terdapat di Provinsi Nusa Tenggara Barat yaitu Perda No. 9 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Zakat, Infak dan Shadaqah [17]. Berdasarkan fenomena di atas, maka penulis akan mengkaji kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Perda tentang Zakat di Provinsi Riau menurut UU 23 Tahun 2014.

B. PEMBAHASAN

Hukum dalam arti luas meliputi keseluruhan aturan normatif yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu terhadap setiap penyimpangan terhadapnya. Bentuk-bentuk aturan normatif seperti itu tumbuh sendiri dalam pergaulan hidup bermasyarakat dan bernegara ataupun sengaja dibuat menurut prosedur-prosedur yang ditentukan dalam sistem organisasi kekuasaan dalam masyarakat yang bersangkutan. Makin maju dan kompleksnya kehidupan suatu masyarakat, makin berkembang pada tuntutan keteraturan dalam pola-pola perilaku dalam kehidupan masyarakat. Kebutuhan akan aturan ini kemudian melahirkan sistem keorganisasian makin berkembang menjadi semacam *organizational imperative* [3].

Pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan kaidah-kaidah pembentukannya, yaitu: a.

Landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan filosofis apabila rumusannya ataupun normanya mendapatkan pembenaran setelah dikaji secara filosofis; b. Landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu suatu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan sosiologis bila sesuai dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat, tata nilai dan hukum yang hidup di masyarakat; c. Landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memiliki landasan yudiris bila terdapat dasar hukum, legalitas atau landasan yang terdapat dalam ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. d. Landasan Politis merupakan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah Negara [3].

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berhierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yaitu : 1). UUD 1945 2). TAP MPR 3). Undang-Undang/ Perpu 4). Peraturan Pemerintah 5). Peraturan Presiden 6). Peraturan Daerah Provinsi 7). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota [24]. Jenis dan hierarki ini menentukan kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan tersebut, semakin tinggi peraturannya maka akan semakin kuat pula kekuatan hukumnya, demikian juga sebaliknya. Artinya adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

Dari Hierarki yang dikemukakan di atas Penulis menilai lebih tepatnya Indonesia menganut teori hierarki perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky sebagaimana dia membagi hierarki perundang-undangan menjadi empat kelompok yaitu *Staatsfundamentalnorm* (Pancasila), *Staatsgrundgesetz* (UUD 1945 dan TAP MPR), *Formell Gesetz* (Undang-Undang dan Perppu), *Verordnung* (Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden) dan

Autonome Satzung (Peraturan daerah) [12].

Kewenangan membentuk Perda berasal dari atribusi kewenangan yaitu pemberian oleh UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan” [23]. Otonomi daerah dilaksanakan dengan konsep desentralisasi. Desentralisasi sesungguhnya berimbas pada tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu manifestasi pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum yang salah satu cirinya adalah pengakuan terhadap hak asasi manusia, dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, secara khusus pembentukan peraturan daerah, suatu peraturan daerah dianggap akuntabel dan transparan apabila melibatkan masyarakat sebagai stakeholders secara proporsional, apalagi dalam penyusunan peraturan daerah yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Hal ini sesuai dengan salah satu unsur yang disebutkan Arend Lijphart yakni bahwa dalam perumusan suatu kebijakan pemerintah harus mengakomodasi keinginan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat berhak mengajukan aspirasinya terhadap setiap pengambilan keputusan. Sehingga materi muatan dalam peraturan daerah sesuai dengan aspirasi rakyat [3].

Jika kita mengacu kepada materi muatan Perda yang diatur dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa “Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan

daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan”[24]. Materi muatan peraturan daerah juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 bahwa “Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi [25].

Ketentuan yang sama juga ditemukan pada Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan bahwa “Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi [16].

Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan tersebut mengandung makna bahwa pembentukan perda harus didasarkan pada pembagian urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 dan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya. Materi muatan perda dalam rangka menampung kondisi khusus daerah, mengandung makna bahwa perda sebagai peraturan yang mengabstraksi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bermakna bahwa secara yuridis pembentukan perda bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain pembentukan perda harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke

daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah” [25]. Hal ini berarti bahwa urusan pemerintahan konkuren dilaksanakan pemerintahan daerah sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi di daerah. Di mana daerah berhak untuk mengatur daerahnya sendiri. Ketentuan ini kemudian dihubungkan dengan materi muatan dari Perda itu sendiri baik yang diatur pada Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 236 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 maupun Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dengan demikian, kewenangan atribusi pemerintahan daerah yang merupakan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib dan pilihan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk Perda [14]. Dengan begitu berdasarkan pemaparan di atas sangat jelas bahwa kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk Perda hanya untuk urusan konkuren baik itu pilihan dan wajib sedangkan urusan absolut dan pemerintahan umum pemerintahan daerah tidak berwenang membentuk Perda.

Salah satu isu yang paling sering jadi topik pembahasan di Provinsi Riau adalah terkait dengan Zakat hal ini tidak lain karena mayoritas penduduknya yang muslim dan potensi Zakat yang besar. Zakat sebagai rukun islam merupakan kewajiban setiap muslim yang mampu untuk membayarnya dan diperuntukkan bagi mereka yang berhak menerimanya [4]. Dengan pengelolaan yang baik zakat merupakan sumber daya potensial yang dimanfaatkan untuk kemajuan dan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat. Secara sosiologis zakat adalah refleksi dari rasa kemanusiaan, keadilan, keimanan, serta ketaqwaan yang mendalam yang harus muncul dalam sikap orang kaya [6], yang jadi pertanyaan adalah apakah pemerintah daerah punya kewenangan untuk membuat Perda tentang Zakat. Karena Provinsi Riau dan kabupaten/kota di Riau menginginkan bahwa Zakat itu bisa diatur dengan Perda, walaupun sudah ada undang-undang yang mengaturnya dan badan yang mengelolanya.

Perda Zakat bukanlah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga bukan dalam kategori

menampung kondisi khusus daerah apalagi materi muatan lokal. Dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta peraturan kebijakan mengenai Zakat, tidak ada 1 (satu) pasal pun yang mendelegasikan kewenangan pengaturan Zakat kepada Pemerintah Daerah. Sehingga Pemerintah Daerah tidak berwenang untuk membentuk Perda Zakat sebagai penampung kekhususan dan keragaman serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 [5].

Provinsi Riau adalah salah satu Provinsi yang telah membuat Ranperda tentang Zakat, akan tetapi tidak diberi Nomor Register oleh Menteri Dalam Negeri. Maka untuk mengatasi kekosongan produk hukum daerah terkait dengan Zakat bagi anggota ASN Provinsi Riau, Gubernur Riau menerbitkan Instruksi Gubernur. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Biro Hukum dan HAM, Elly Wardhani, terkait adanya Instruksi Gubernur ia menyatakan bahwa Kewenangan pemerintahan menurut UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Menurut beliau, kewenangan dalam mengatur Zakat disetiap Pemerintah Daerah menjadi hak dan selain itu, instruksi Gubernur Riau Syamsuar ini melaksanakan Perda Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2009, tentang Pengelolaan Zakat, yang selama ini dinilai kurang maksimal.

Seperti diketahui bahwa pembentukan Perda melalui proses yang sangat panjang sebelum diundangkan dalam lembaran daerah. Berbeda dengan pembentukan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang jika telah mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden maka jika tidak ditandatangani Presiden dalam waktu 30 hari maka ia sah menjadi Undang-Undang dan wajib di undangkan dalam lembaran negara. Ranperda setelah mendapat persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah

tidak bisa langsung sah menjadi Perda dan diundangkan dalam lembaran daerah akan tetapi harus melewati mekanisme *eksekutif preview* oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri, setelah dinyatakan memenuhi syarat maka akan mendapat Nomor Register barulah bisa diundangkan dalam lembaran daerah.

Pasca UU No. 38 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, penetapan Perda Zakat oleh Pemerintahan Daerah masih menjadi trend, bahkan ada peraturan kepala daerah (Perkada) yang juga mengatur pengelolaan Zakat, infak, sedekah, wakaf dan donasi lainnya yang diakui dan ada juga yang tidak diakui dalam artian tidak lulus *eksekutif preview* [21].

Ranperda tentang Zakat yang sudah di bentuk oleh pemerintahan daerah Provinsi Riau tidak mendapatkan Nomor Register sehingga sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 103 ayat (1) yang berbunyi : “Rancangan perda yang belum mendapatkan Nomor Register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 ayat (1) belum dapat ditetapkan Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah” [16].

Adapun alasan yang diberikan Menteri Dalam Negeri terkait tidak dikeluarkannya Nomor Register untuk Perda Zakat Provinsi Riau, sangatlah jelas sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang telah dijelaskan di atas materi muatan Perda haruslah memuat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yaitu urusan konkuren sedangkan Zakat masuk dalam kategori bidang agama yang merupakan kewenangan absolut yaitu kewenangan mutlak Pemerintah Pusat. Kemudian pengaturan Zakat dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat beserta berbagai peraturan pelaksana dan peraturan kebijakan mengenai Zakat merupakan upaya Pemerintah Pusat untuk melakukan unifikasi hukum pengelolaan Zakat tanpa ada pendelegasian kewenangan bagi Pemerintahan Daerah untuk mengatur Zakat dalam Perda, apalagi dalam Perkada.

Penulis menilai Pemerintah Pusat tidak konsisten dalam melakukan *Eksekutif Preview* dalam rangka menjalankan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015, hal ini dapat dilihat *Pertama*, bahwa Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri tidak mengeluarkan Nomor Register Perda Provinsi Riau dengan alasan bukan merupakan kewenangan Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan absolut dalam Perda akan tetapi di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) memiliki Perda tentang Zakat yaitu No.9 Tahun 2015 [17]. Sebagai perbandingan antara keduanya disajikan pada Tabel berikut :

Tabel 2. Perbandingan Peraturan Daerah Provinsi NTB dan Ranperda Provinsi Riau

No	Spesifikasi	Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah	Rancangan Peraturan Daerah Riau Tahun 2018 tentang Pengelolaan Zakat
1.	Bentuk	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Provinsi NTB bersifat mengikat	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Provinsi Riau bersifat mengikat
2.	Lembaga	DPRD Provinsi dan Kepala Daerah	DPRD Provinsi dan Kepala Daerah
3.	<i>Eksekutif Preview</i>	Menteri Dalam Negeri	Menteri Dalam Negeri
4.	Jumlah Pasal	21 Pasal	64 Pasal
5.	Isi	Mengatur tentang asas dan tujuan, BAZNAS dan LAZ Provinsi, Pengumpulan Zakat, Mustahik, Muzaki, Pendayagunaan, Pengawasan, dan Pembiayaan	Mengatur tentang asas dan tujuan, Objek dan subjek zakat, Penerima Zakat, Harta yang dizakati, BAZNAS dan LAZ Provinsi, Pendistribusian Zakat, Pendayagunaan, Peran serta masyarakat, Pelaporan, dan sanksi administratif
6.	Status	Mendapatkan Nomor Register	Tidak mendapatkan Nomor Register

Sumber Data : Diolah dari Perda Zakat NTB dan Naskah Akademik Ranperda Zakat Riau

Dari perbandingan di atas maka dapat disimpulkan bahwa Perda NTB dan Ranperda Riau memiliki banyak kesamaan baik dari isi maupun *eksekutif preview* yang membedakan hanya terletak pada tahun pembentukan kemudian status serta Pasal ternyata Perda NTB sangat ringkas sedangkan Ranperda Riau mengatur lebih detail. Sehingga dari perbedaan di atas tidaklah tepat jika tetap dikeluarkan Nomor Register untuk Perda NTB karena Zakat berada dalam lingkup bidang agama sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang mana agama termasuk dalam urusan absolut, artinya hanya bisa dilimpahkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintah kepada instansi vertikal atau kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bukan kepada Pemerintahan daerah. Mengingat pembentukan Perda merupakan kewenangan DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dengan begitu sangat jelas bahwa Pemerintah Pusat tidak konsisten dalam melakukan *eksekutif preview*; *Kedua*, Pada tahun yang sama yakni 2018 Pemerintah Pusat melalui Gubernur mengeluarkan Nomor Register untuk Perda Kabupaten Bengkalis tentang Zakat yaitu No.3 Tahun 2018 [19]. Sedangkan Ranperda Provinsi Riau tentang Zakat tidak mendapatkan Nomor Register. Untuk lebih jelasnya perbandingan Perda Kabupaten Bengkalis dengan Ranperda Provinsi Riau disajikan pada Tabel berikut :

Tabel 3. Perbandingan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis dan Ranperda Provinsi Riau

No		Peraturan Daerah Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah	Rancangan Peraturan Daerah Riau Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Zakat
1.	Bentuk	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Kabupaten Bengkalis bersifat mengikat	Peraturan : Berlaku keluar dalam artian masyarakat daerah Provinsi Riau bersifat mengikat

2.	Lembaga	DPRD Kabupaten dan Kepala Daerah	DPRD Provinsi dan Kepala Daerah
3.	<i>Eksekutif Preview</i>	Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat	Menteri Dalam Negeri
4.	Pasal	39 Pasal	64 Pasal
5.	Isi	Mengatur tentang asas dan tujuan, Subjek, jenis dan objek zakat, BAZNAS dan LAZ Kabupaten, Unit pengumpulan zakat, Pembinaan dan Pengawasan, Pengumpulan Zakat, Mustahik, Muzaki, Zakat perdagangan dan profesi, Pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan, Pembiayaan, Peran serta masyarakat, Sanksi administratif dan Ketentuan Pidana	Mengatur tentang asas dan tujuan, Objek dan subjek zakat, Penerima Zakat, Harta yang dizakati, BAZNAS dan LAZ Provinsi, Pendistribusian Zakat, Pendayagunaan, Peran serta masyarakat, Pelaporan, dan sanksi administratif
6.	Status	Mendapatkan Nomor Register	Tidak mendapatkan Nomor Register

Sumber Data : Diolah dari Perda Zakat Kab. Bengkalis dan Ranperda Zakat Provinsi Riau

Dari perbandingan tersebut memang terlihat ada perbedaan dari segi jumlah pasal, Perda Zakat Kabupaten Bengkalis lebih ringkas yakni 39 pasal yang kemudian Perda ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati Bengkalis No. 2 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis No. 3 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah [18]. Dari segi isi memang menarik bahwa Perda Zakat Kabupaten Bengkalis mengatur tentang zakat perdagangan dan profesi padahal Perda mengikat untuk umum bukan hanya sekelompok orang tertentu. Kemudian dari segi *eksekutif preview* sekilas memang terlihat berbeda antara Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan Menteri Dalam Negeri namun keduanya tetap satu, berada di bawah naungan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, ada Perda Zakat yang diberikan Nomor Register dan Ranperda Zakat yang tidak diberikan Nomor Register walaupun memang dilakukan oleh institusi yang berbeda. Idealnya

harus sama dan sejalan jangan sampai ada disparitas, hal ini menimbulkan kebingungan bagi Pemerintah Daerah atas ketidak konsistenan Pemerintah Pusat dalam menjalankan amanat undang-undang Pemerintahan Daerah.

Disisi lain, memang tidak dapat dipungkiri bahwa urgensi pengelolaan Zakat diatur dengan Perda adalah sebagai upaya yang dilakukan agar pengumpulan Zakat berjalan maksimal karena memang potensinya yang besar. Sebagai contoh adalah di Kabupaten Bengkalis, semenjak adanya Perda tentang Zakat, Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis menerima pemasukan Zakat lebih banyak dari tahun sebelumnya. Peningkatan tersebut dapat dilihat pada Tabel berikut :

Tabel 4. Penerimaan Zakat Badan Amil Zakat Kabupaten Bengkalis

No	Tahun	Jumlah
1	2016	Rp. 265.000.000
2	2017	Rp. 811.727.027
3	2018	Rp. 1.593.129.791
4	2019	Rp. 2.138.549.372

Sumber Data: Badan Amil Zakat Nasional Bengkalis

Selain pemasukan Zakat yang mengalami peningkatan jumlah Muzaki juga bertambah. Dengan pemasukan meningkat dan Muzaki bertambah tentunya mendatangkan keberkahan bagi Mustahik. Peningkatan tersebut dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 5. Rekap Muzaki dan Mustahik Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bengkalis

No	Tahun	Muzaki	Mustahik
1	2017	134	1327
2	2018	476	1068
3	2019	1156	1545

Sumber Data: Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Bengkalis

Secara keseluruhan penerimaan Zakat Provinsi Riau pada tahun 2019 terbilang fantastis. Dengan banyaknya pemasukan dalam bidang Zakat maka dapat membantu masyarakat muslim dari segi perekonomian sehingga secara tidak langsung membantu Pemerintah Daerah mewujudkan kesejahteraan sosial. Adapun jumlah penerimaan dan pengeluaran Zakat Provinsi Riau dapat dilihat dalam Tabel di bawah ini :

Tabel 6. Penerimaan dan Pengeluaran Zakat Provinsi Riau Tahun 2019

No	LPZ	PENERIMAAN	PENGELUARAN
1.	BAZNAS Riau	12.650.479.972.00	9.132.129.518.00
2.	BAZNAS Kampar	10.238.430.406.00	10.460.536.357.00
3.	BAZNAS Kuantan Singingi	7.322.990.609.00	8.191.024.776.00
4.	BAZNAS Kabupaten Siak	15.974.957.947.00	11.942.548.229.00
5.	BAZNAS Kota Dumai	5.778.374.063.00	5.106.526.292.00
6.	BAZNAS Bengkalis	2.138.549.372.00	1.732.007.654.00
7.	BAZNAS Indragiri Hulu	2.190.202.960.00	2.137.063.685.00
8.	BAZNAS Rokan Hulu	4.551.078.296.00	4.503.082.967.00
9.	BAZNAS Kota Pekanbaru	6.828.266.132.00	5.848.393.800.00
10.	BAZNAS Kep.Meranti	1.801.755.997.00	1.828.767.158.68
11.	BAZNAS Indragiri Hilir	4.653.324.383.00	4.770.971.546.00
12.	BAZNAS Rokan Hilir	4.662.268.600.00	1.829.734.600.00
13.	BAZNAS Pelalawan	6.250.292.668.00	5.674.731.610.00
14.	LAZ Rumah Zakat Riau	7.644.022.551.00	7.331.679.436.00
15.	LAZ Ibadurrahman Bengkalis	4.428.698.122.50	4.989.407.485.13
16.	LAZ Swadaya Ummah	2.691.746.936.00	2.361.326.623.00
17.	LAZ Madani Human Care Dumai	3.000.505.953.00	2.976.365.226.00
18.	LAZ Izi Riau	2.639.502.744.00	2.845.388.439.00
19.	LAZ Dompot Dhuafa Riau	4.247.589.902.00	3.731.964.389.00
20.	LAZ Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia	1.221.499.445.00	902.756.316.00
21.	LAZ Rumah Yatim Ar Rohman Indonesia	2.434.399.985.39	2.435.932.409.00
22.	LAZ Global Zakat	5.656.197.041.00	5.656.197.041.00
23.	LAZ Muhammadiyah Riau	2.672.730.978.00	2.553.670.750.00
Total		121.677.865.062.89	108.942.106.306.00

Sumber Data : Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Riau

Tentu yang menjadi pertanyaan adalah di manakah tepatnya regulasi daerah tentang Zakat diatur, sedangkan pemerintah daerah tidak berwenang mengaturnya padahal Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ada di daerah wajib membayar Zakat profesi, apakah dapat diatur melalui Perkada?. Menurut penulis Zakat tidak bisa diatur melalui Perkada, sesuai dengan teori Hans Nawiasky peraturan perundang-undangan itu berhierarki yang mana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam artian peraturan yang lebih rendah adalah pelaksana peraturan yang lebih tinggi sehingga tidak bisa diatur oleh Perkada karena Perkada merupakan peraturan pelaksana dari Perda sedangkan pemerintah daerah tidak berwenang mengatur Zakat melalui Perda karena bukan merupakan urusan konkuren melainkan urusan absolut. Dengan begitu karena ASN memiliki kewajiban membayar Zakat profesi maka hal tersebut dapat diatur melalui Instruksi Gubernur, karena instruksi sifatnya mengikat ke dalam bukan mengikat keluar untuk umum. Hal ini sebagaimana yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau setelah Ranperda Zakat yang dibuat tidak mendapatkan Nomor Register dari Menteri Dalam Negeri, Gubernur Riau melalui Instruksi Gubernur Nomor 1 Tahun 2019 mengatur tentang Pengumpulan Zakat Penghasilan (Profesi) Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Karyawan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Riau [8].

C. PENUTUP

Kesimpulan

Zakat termasuk ke dalam salah satu urusan pemerintahan absolut di bidang agama yang merupakan kewenangan mutlak Pemerintah Pusat, sehingga pemerintah daerah tidak berwenang mengatur tentang Zakat melalui Perda. Materi muatan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta mengandung makna bahwa pembentukan Perda harus

didasarkan pada pembagian urusan antara pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam artian urusan konkuren. Sehingga secara yuridis sudah tepat jika Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri tidak mengeluarkan Nomor Register untuk Perda Zakat Provinsi Tahun 2018. Namun demikian Pemerintah Pusat harus konsisten dalam melakukan *eksekutif preview*, karena untuk Provinsi Nusa Tenggara Barat ternyata Pemerintah Pusat mengeluarkan Nomor Register terhadap Perda No. 9 Tahun 2015 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah begitu juga dengan Kabupaten Bengkalis juga mendapatkan Nomor Register dari Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat terhadap Perda No. 3 Tahun 2018 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah, hal ini menimbulkan kebingungan bagi Pemerintah Daerah. Di sisi lain pengelolaan Zakat yang diatur dengan Perda membawa dampak yang baik, di Kabupaten Bengkalis penerimaan Zakatnya mengalami kenaikan yang signifikan dibanding sebelum adanya Perda Zakat.

Saran

Pemerintah harus konsisten dan seragam dalam melakukan *eksekutif preview* terhadap Perda tentang Zakat. Selain itu semua Perda tentang Zakat baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang melakukan *eksekutif preview* adalah satu institusi saja yaitu Menteri Dalam Negeri mewakili pemerintah. Hal ini perlu dilakukan agar tidak ada perbedaan atau disparitas terhadap Perda Zakat di Indonesia. Pemerintah Provinsi Riau sebelum membentuk Perda hendaknya meneliti secara seksama UU No. 23 Tahun 2014, untuk mengetahui urusan apa saja yang dapat diatur dengan Perda serta berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri agar Perda yang telah dibuat tidak sia sia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abadi, H, (2005). *Dari Plagiat Sampai Ke Contempt Of Court*, Pekanbaru : UIR Press.
- Abadi, H, & Ibnususilo, E, & Rahdiansyah, (2018). *Kajian atas Kebijakan Daerah Dalam Bidang Agama yang Merupakan*

- Kewenangan Absolut Pemerintah Pusat, *Jurnal Tadulako Law Review*, Vol. 3, No.1, hlm. 79-97
- Asshiddiqie, J., (2012). *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta : Sinar Grafika
- Bariyah, N.O.N, (2016). Dinamika Zakat dan Wakaf di Indonesia, *Jurnal Al Ahkam*, Vol. XVI, No.2, hlm. 197-212
- Bariyah, N.O.N, (2018). Studi Peraturan Daerah (Perda) Tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia, *Jurnal Misykat Al Anwar*, Vol. 29, No. 1, hlm. 1-20
- Herdianto, A.W, (2011). Peran Negara Dalam Mengoptimalkan Zakat Di Indonesia, *Jurnal Jurisdictie*, Vol. 2, No. 1, hlm. 1-24
- Irhas, *Politik Desentralisasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Agama*, Tesis, Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau, 2017, hlm 1-124
- Instruksi Gubernur Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengumpulan Zakat Penghasilan (Profesi) Aparatur Sipil Negara (ASN) Dan Karyawan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Riau
- Kaloh, J, (2007). *Mencari Bentuk Daerah*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Kaho, J.R,(2002). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Kansil, C.S.T, (2002). *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Kelsen, H, (2011). *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Bandung : Nusa Media.
- Mahfud MD, M, (2009). *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : RajawaliPers.
- Muhtada, D, (2016). Payung Hukum Zakat Di Era Otonomi Daerah : Menimbang Relevansi Perda Zakat Pasca UU No. 23 Tahun 2011, *Jurnal Ziswaf*, Vol. 3, No. 1, hlm. 63-81
- Nababan, B. S.P, (2018). Legalitas Perda Zakat : Perspektif Teori Perundang Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 4, hlm. 263-273
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Zakat, Infaq dan Sedekah

- Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah
- Peraturan Daerah Bengkalis Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Zakat, Infaq Dan Sedekah
- Rawasita, dkk.(2009). *Menilai Tanggung jawab Sosial Peraturan Daerah*, Jakarta : Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).
- Saf, M.A, (2015). Efektifitas Pelaksanaan Perda Pengelolaan Zakat di Kota Mojokerto dan Kabupaten Sidoarjo, *Jurnal Al Daulah*, Vol. 5, No. 2, hlm. 312-332
- Suharjono, M, (2014). Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum DiH*, Vol. 10, No.19, hlm 21-37
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat
- Instruksi Gubernur Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengumpulan Zakat Penghasilan (Profesi) Aparatur Sipil Negara (ASN) Dan Karyawan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Riau
- Wibisono, Y, (2015). *Mengelola Zakat Indonesia*, Jakarta : Prenadamedia

X. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG SENKETA PEMILU LEGISLATIF; DARI PENEGAKAN HUKUM PROGRESIF KE PENGAKUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM BERDEMOKRASI

Abstrak.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor : 47-18/PHPU. A/VII/2009 Tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo, Papua merupakan langkah terobosan dalam rangka menegakkan hukum progresif. MK berpandangan bahwa pemilihan umum di Kabupaten Yahukimo memang tidak diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku akan tetapi MK dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem kesepakatan warga atau aklamasi atau sistem Noken. Hal ini merupakan bentuk dari penegakan hukum secara progresif. Hukum progresif bertujuan untuk tercapainya keadilan substansif bukan hanya keadilan prosedural atau kepastian hukum. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreatifitas manusia sebagai penegak hukum harus diberikan kesempatan untuk berimprovisasi pada penegakan hukum dan pembangunan hukum. Selain itu melalui putusan ini MK telah memberi pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Karena selama ini pengadilan acap kali tidak bisa diandalkan untuk mengembangkan suatu terobosan hukum bagi pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat karena masih sangat didominasi oleh paradigma legal-positivistik. Pandangan yang legal-positivistik ini beranjak dari asumsi bahwa undang-undang yang bersifat umum selalu dapat diterapkan pada setiap kondisi sosial di dalam masyarakat, bahkan masyarakat yang

memiliki keunikan ataupun masyarakat adat. Sistem Noken masih sangat kuat karena masih banyak diterapkan oleh berbagai komunitas budaya orang asli Papua. Musyawarah dalam sistem Noken merupakan praktik diskursif dan kontestasi untuk menentukan keputusan politik, seperti kandidat atau partai politik dalam pemilu. Inti dari sistem Noken adalah partisipasi masyarakat melalui konsultasi dan diskusi dalam menentukan pilihan politik secara kolektif dan ini merupakan kearifan lokal yang diterapkan oleh masyarakat Papua dalam berdemokrasi.

A. PENDAHULUAN

Kiprah Mahkamah Konstitusi sejak kehadirannya enam belas tahun silam banyak dinilai cukup signifikan terutama dalam kontribusi menjaga hukum dan mengembangkan demokrasi. Namun usianya yang masih belia, membuat Mahkamah Konstitusi belum begitu dikenal oleh khalayak luas. Berbagai hal, istilah dan konsep yang terkait dengan Mahkamah Konstitusi dan segenap kewenangannya belum begitu dipahami oleh masyarakat. Sejalan dengan misi Mahkamah Konstitusi untuk membangun konstitusionalitas Indonesia serta budaya sadar berkonstitusi maka upaya memberikan pemahaman Mahkamah Konstitusi terus menerus dilakukan.

Di Indonesia sampai saat ini Mahkamah Konstitusi telah menjalankan tugasnya dengan baik. Sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi yang keputusannya bersifat final dan mengikat, Mahkamah Konstitusi merupakan garda terakhir dalam menjaga konstitusionalitas suatu undang-undang. Banyak putusan Mahkamah Konstitusi yang mendapat acungan jempol dari masyarakat termasuk dari pakar hukum seperti Satjipto Rahardjo ketika Mahkamah Konstitusi membuat keputusan bahwa warga negara Indonesia boleh mengikuti pemilihan umum walaupun ia tidak memiliki kartu pemilih atau belum terdaftar dalam daftar pemilih sepanjang memiliki Kartu Tanda Penduduk atau Paspur. Ia menyatakan kita sungguh bersalah manakala

menyinggung putusan Mahkamah Konstitusi itu hanya disinggung secara sepintas. Mungkin kita perlu mendirikan monumen agar orang selalu mengingat bahwa pada suatu hari dalam sejarahnya, Indonesia pernah memiliki pengadilan yang bekerja dengan penuh kehormatan, turut merasakan penderitaan bangsanya dan menyelamatkan bangsa dari situasi yang gawat.¹

Banyak pihak yang menyatakan bahwa banyak putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat progresif artinya tidak hanya keadilan prosedural yang dilakukan akan tetapi lebih mementingkan keadilan substansif. Contohnya antara lain adalah pembatalan hasil pemilukada di Jatim banyak pihak yang menyebutkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlebihan atau diluar kewenangan, Mahkamah Konstitusi menurut undang-undang hanya memutus sengketa hasil pemilu, sedangkan penentuan pemilu ulang adalah wewenang Komisi Pemilihan Umum bukan Mahkamah Konstitusi. Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD pada waktu itu menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak boleh terbelenggu atau terkungkung oleh undang-undang, sedangkan di depan mata kita ada ketidakadilan (kecurangan). Terobosan-terobosan hukum yang dilakukan Mahkamah Konstitusi dalam membuat keputusan merupakan bentuk hukum yang progresif atau implementasi dari penegakan hukum progresif. Akan tetapi ada pula yang sebaliknya artinya putusan Mahkamah Konstitusi dianggap tidak memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat, contohnya putusan Mahkamah Konstitusi yang membolehkan para mantan koruptor untuk mencalonkan diri menjadi anggota legislatif dan beberapa putusan yang lain.

Gagasan hukum progresif bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Disini, hukum ditempatkan sebagai aspek perilaku namun juga sekaligus sebagai peraturan. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku atau manusia akan

¹ Satjipto Rahardjo, (2010). *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta. Hlm 82-83

menggerakkan peraturan dan sistem yang telah (akan) terbangun itu.²

Apabila dicermati, pemikiran menuju produk hukum progresif ala Satjipto Rahardjo lebih menekankan pada aspek dehumanisasi terhadap produk-produk hukum yang seyogyanya akan disusun atau dibangun kelak dikemudian hari. Hukum harus dikomposisikan untuk manusia bukan sebaliknya. Dengan demikian, manusia akan dikomposisikan pada sebuah titik sentral hukum, sehingga berarti ; kebahagiaannya, kesejahteraannya, rasa keadilannya dan sebagainya menjadi pusat dari kepedulian hukum. Hukum hanya sebagai sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan manusia. Apabila hukum tidak mampu mencapai jaminan demikian, maka harus dilakukan dan harus ada suatu upaya konkrit terhadap hukum itu, termasuk dilakukan penataan dan penyusunan kembali.³

Salahsatu putusan Mahkamah Konstitusi yang dianggap progresif dan sekaligus bentuk pengakuan terhadap masyarakat adat dalam berdemokrasi adalah dibolehkannya warga masyarakat di Papua menggunakan sistem Noken yaitu cara dalam bentuk kesepakatan warga dalam memilih pemimpin tertentu dalam pemilu. Selain persoalan penegakan hukum progresif, Mahkamah Konstitusi dalam menangani kasus sengketa pemilu Legislatif di Kabupaten Yahukimo, Papua yaitu dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.47-81/PHPU.A-VIII/2009 secara implisit telah mengakui bahwa pemilu dengan sistem Noken dianggap sah. Walaupun secara legal formal bertentangan dengan tata cara yang diatur oleh Undang Undang Pemilu, hal ini merupakan terobosan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam rangka pengakuan terhadap kebiasaan masyarakat adat berdemokrasi.

Secara normatif pemilihan umum dengan model kesepakatan warga tidak sesuai dengan asas-asas pemilihan umum di Indonesia. Adapun asas-asas pemilihan umum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22E ayat (1) “ *pemilihan umum*

² Satjipto Rahardjo, *Ibid.* Hlm 265-266

³ Satjipto Rahardjo, *Ibid.* Hlm 266-267

dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”⁴ Studi-studi mengenai legalitas penggunaan sistem Noken dalam Pemilu 2009 dan 2014 serta pemilihan presiden 2014 di Papua telah banyak dilakukan. Beberapa studi menyatakan bahwa sistem Noken tersebut sah dalam sistem hukum Indonesia karena menyesuaikan dengan karakteristik budaya orang Papua yang mengikuti tradisi Melanesia. Sistem Noken masih sangat kuat karena banyak didiskusikan dan diterapkan oleh berbagai komunitas budaya orang asli Papua. Musyawarah dalam sistem Noken merupakan praktik diskursif dan kontestasi untuk menentukan keputusan politik, seperti kandidat atau partai politik dalam pemilu. Inti sistem noken adalah partisipasi masyarakat melalui konsultasi dan diskusi dalam menentukan pilihan politik secara kolektif.⁵

Berdasarkan latar belakang tersebut, dalam tulisan ini akan dibahas putusan Mahkamah Konstitusi dalam rangka penegakan hukum progresif dan pengakuan kebiasaan masyarakat hukum adat. Adapun putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah Putusan No.47-81/PHPU.A-VIII/2009 tentang Perselisihan hasil pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah, Daerah Pemilihan Kabupaten Yahukimo, Papua. Penulis mengambil contoh kasus pemilu legislatif di kabupaten Yahukimo, karena untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi mengakui kebiasaan masyarakat adat Papua dalam pemilihan umum walaupun hal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang.

B. PEMBAHASAN

Pada pemilu tahun 2009, masyarakat di Kabupaten Yahukimo Papua terlibat dalam pemilu, namun dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan mekanisme adat. Pencontrengan kertas suara

⁴ Jafrianto. (2016). Eksistensi Pemilihan Umum Dengan Model Noken Kesepakatan Warga Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia, *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Fakultas Hukum Unri*, Volume III, Nomor 2. Hlm. 152

⁵ Cahyo Pamungkas (2017). Sistem Pemilu Noken Di Papua : Demokrasi Deliberatif Dalam Tradisi Orang Asli Papua, *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 19, Nomor 2. Hlm. 23

diwakilkan kepada kepala-kepala suku. Pencontrengan tidak dilakukan di dalam bilik suara dan kertas suara yang dicontreng tersebut tidak dimasukkan ke dalam kotak suara, tapi dimasukkan ke dalam tas khas orang Papua yang disebut “Noken”.

Dalam sistem kebudayaan masyarakat adat papua, dalam hal berdemokrasi sejak jaman dulu sampai sekarang, pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dilakukan melalui sistem Noken dan/atau sistem ikat. Adapun mekanisme untuk pengambilan keputusan melalui sistem Noken dan/atau sistem ikat dapat berdasarkan, *Pertama* rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan; *Kedua* berdasarkan keputusan otoritas kepala suku yang merupakan representasi politik dari masyarakatnya atau orang-orang tertentu saja sebagai perwakilan.⁶

Sebagai suatu model pemilihan, model Noken mempertegas peranan adat dalam membangun demokrasi. Pemilihan model Noken dilakukan terlebih dahulu dengan musyawarah antara kepala-kepala suku dengan masyarakat. Masyarakat melakukan musyawarah untuk menentukan partai apa dan siapa yang akan dipilih menjadi wakil mereka di parlemen. Setelah dilakukan musyawarah, kepala suku ditugaskan untuk mewakili pemilih melakukan pencontrengan. Kertas yang sudah dicontreng tersebut dimasukkan ke dalam noken berdasarkan pilihan yang sudah disepakati secara bersama.

Pemilihan model Noken ini terungkap dalam sidang perkara sengketa pemilu legislatif Nomor 47-81/PHPU.A/VII/2009 di Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh dua orang pemohon, yaitu Elion Numberi dan Hasbi Suaib. Sebenarnya yang dipersoalkan oleh dua pemohon ini adalah tentang perselisihan hasil pemilu untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah, jadi bukan konstitusionalitas Noken sebagai model pemilihan. Namun mau tidak mau, pemilihan model Noken ini terkait langsung dengan

⁶ Prastawari (2018). Demokrasi Pemilihan Umum Noken Di Papua, Prosiding Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 4, Nomor 3. Hlm. 12

sahnya pemilihan dan jumlah suara yang diperselisihkan. Jadi, ketika suara yang didapat dari pemilihan model Noken dinyatakan sah, maka secara implisit pemilihan model Noken diakui sebagai salah satu tata cara pemilihan yang konstitusional.⁷

Pada waktu itu beberapa kalangan mempersoalkan pemilihan model Noken ini karena model ini tidak lazim dan bertentangan dengan tata cara pemilu yang sudah diatur oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 yaitu Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif. Hasbi Suaib calon anggota Dewan Perwakilan Daerah dari Papua sebagai pihak pemohon mempersoalkan model Noken ini karena kemudian membuat dia tidak mendapat suara pada satu wilayah yang disana ada banyak pendukungnya.

Setidaknya ada dua hal yang perlu dicermati dalam mengaitkan pemilihan model Noken dengan sistem pemilu di Indonesia sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Pemilu, yaitu : (1) Terkait dengan asas pemilu yang dilakukan dengan efektif dan efisien secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; dan (2) Dengan ketentuan-ketentuan tentang tata cara pemungutan suara di dalam Undang-Undang Pemilu. Dua hal tersebut perlu dicermati sebab dalam pemilihan model Noken, individu warga Negara tidak melakukan penyontrengan lansung, melainkan diwakilkan kepada kepala suku. Lalu peralatan dalam pemilu serta kotak suara diganti dengan Noken sebagai tempat untuk mengumpulkan kertas suara. Noken yang dijadikan tempat mengumpulkan suara itu jumlahnya tergantung kepada beberapa calon yang mendapat suara dari satu tempat pemungutan suara.⁸ Di dalam putusan terhadap permohonan yang diajukan oleh dua pemohon tersebut, Mahkamah Konstitusi tidak menyatakan secara eksplisit penilaiannya tentang konstitusionalitas model Noken sebagai bagian dari tata cara pemungutan suara di dalam pemilu. Hal ini karena yang dipersoalkan oleh pemohon adalah

⁷ Lihat Duduk Perkara Kasus No. 47-81/PHPU.A/VII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo, Papua.

⁸ Yance Arizona. (2010). *Konstitusionalitas Noken ; Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Pusako, Universitas Andalas, Padang, Volume III, Nomor 1, Hlm. 42

tentang perselisihan hasil pemilihan umum, bukan pengujian undang-undang. Namun putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini punya implikasi terhadap konstitusionalitas ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Pemilu.⁹

Diakuinya secara implisit pemilihan model Noken ini menjadi tata cara yang sah dalam penyelenggaraan pemilu oleh Mahkamah Konstitusi membuat kita berpikir ulang tentang struktur sosial di dalam masyarakat yang harus direspon oleh setiap perubahan hukum. Hal ini merupakan objek kajian yang sering ditelaah dengan optik sosiologi hukum dan antropologi hukum. Dengan pendekatan ini, konstitusi sebagai norma hukum tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara mendapatkan kontekstualisasi pada lapangan sosial yang beragam. Selain melihatnya sebagai suatu pengakuan, putusan demikian ini juga mencerminkan komitmen dalam membangun demokrasi di Negara yang pluralistik seperti Indonesia. Demokrasi selalu menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁰

Seperti diketahui ada 3 pendekatan dalam sistematika penyusunan rumusan konstitusi yaitu pendekatan tata pemerintahan, pendekatan hak asasi manusia dan pendekatan kebudayaan. Dikaitkan dengan tiga pendekatan tersebut, maka putusan Mahkamah Konstitusi yang secara implisit mengakui pemilihan model Noken adalah pendekatan baru dalam pengakuan hak-hak masyarakat adat. Pendekatan baru ini adalah pendekatan politik kepada masyarakat adat untuk terlibat dalam pemilu menggunakan mekanisme yang berkembang di dalam komunitasnya.¹¹

Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa pemilihan umum di Kabupaten Yahukimo tidak diselenggarakan berdasarkan

⁹ Lihat Pertimbangan Hukum Putusan No. 47-81/PHPUA/VII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo

¹⁰ Jimly Asshidiqie dalam *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia* dikutip oleh Yance Arizona, *Op.Cit.* Hlm 5-6

¹¹ Satya Arinanto (2008). *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, PSHTN Universitas Indonesia, Jakarta. Hlm 28

peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Legislatif), karena tidak dengan cara pencontrengan surat suara, melainkan dengan “kesepakatan warga” atau “aklamasi” dan hasilnya tetap dimasukkan ke dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara.

Akan tetapi Mahkamah Konstitusi dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem “kesepakatan warga” atau “aklamasi”. Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif (“kesepakatan warga” atau “aklamasi”) yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Mahkamah berpendapat, sebaiknya masyarakat adat tidak dilibatkan/dibawa ke sistem persaingan/perpecahan di dalam dan antar kelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati. Penerimaan atas cara yang realistik ini tentunya harus dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara atau panitia pemilihan umum, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Yahukimo.¹²

Mahkamah Konstitusi mengakui pemungutan suara dengan sistem Noken dan/atau sistem ikat untuk tempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih. Apabila disuatu daerah tidak lagi memakai sistem yang sebelumnya memakai sistem Noken dan/atau sistem ikat, maka untuk daerah tersebut tidak diakui keberadaan sistem Noken dan/atau sistem ikat, sehingga meskipun mengakui eksistensi sistem Noken dan/atau sistem ikat, namun Mahkamah Konstitusi menyiratkan agar sistem yang berlaku nasional dapat menggantikan sistem Noken

¹² Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-81/PHPU-A/VII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPD Dapil Kabupaten Yahukimo

dan/atau sistem ikat secara perlahan atau berdasarkan keinginan masyarakat setempat, tidak dipaksakan oleh pembuat kebijakan.

Seharusnya pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-18/PHPU.A/VII/2009 itu diikuti dengan amandemen Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu. Namun sejak pemilu tahun 2009 sampai saat ini tidak ada satupun Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan yang diperlakukan secara khusus di daerah tertentu seperti di Yahukimo Papua. Justru sistem Noken hanya diatur dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 1 Tahun 2013 dan PKPU Nomor 10 Tahun 2017. Namun pengaturan pemilu sistem Noken ini harus dilakukan pengkajian secara mendalam dan komprehensif, karena apabila tidak sistem Noken ini dapat salahgunakan dan dimanfaatkan oleh pihak pihak yang berkepentingan.

Namun begitu, keinginan untuk menghapus sistem Noken dan/atau sistem ikat tidak dapat langsung terwujud dengan waktu yang singkat dan cepat. Perlu adanya perbaikan penyelenggaraan pemilu dengan sistem Noken dan/atau sistem ikat secara terus-menerus untuk memperkecil kerugian yang prinsip ini. Negara harus hadir untuk menjalankan demokrasi serta melindungi hak pilih seluruh warga negaranya karena Pemilu bukan hanya sekedar pesta demokrasi melainkan lebih penting dari itu yaitu adanya peristiwa hukum yang menyangkut masa depan bangsa. Oleh karena itu Negara berkewajiban untuk memastikan bahwa Pemilu di Provinsi/Kabupaten/Kota di Papua yang masih memberlakukan sistem Noken dan/atau sistem ikat, dilakukan dengan cara yang sama sekali bebas dari manipulasi.¹³

Terlepas dari persoalan dalam mengimplementasikannya, setidaknya sudah ada dua aspek baru pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat di Indonesia, pertama adalah pendekatan hukum untuk menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang yang merugikan hak konstitusional masyarakat adat. Dan yang kedua adalah pendekatan politik yang mengakui model pemilihan masyarakat adat sebagaimana

¹³ Pratistawari, *Op. Cit.* Hlm. 12

dalam pengalaman masyarakat adat dalam pemilu di kabupaten Yahukimo, Papua. Kedua-duanya merupakan pendekatan formal dalam membangun hubungan antara Negara dengan masyarakat adat.¹⁴

Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga dapat dikatakan progresif karena putusan tersebut merupakan putusan pertama yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengakuan terhadap masyarakat adat. Dalam hal ini dilakukan secara implisit lewat kewenangannya dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum. Dalam pertimbangannya terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang mengakui model pemilihan oleh masyarakat adat di Yahukimo ini, Ahmad Sodiki salah seorang hakim konstitusi mengembangkannya lebih luas dengan gagasan konstitusi pluralis. Menurutnya, karakter konstitusi Indonesia adalah konstitusi pluralis yang seharusnya bisa dikembangkan lebih jauh untuk mengakui keberagaman yang ada di dalam republik. Dengan pengakuan atau *rule of recognition* konstitusi Indonesia dapat menjadi konstitusi yang hidup dan responsif terhadap keberagaman (*responsive constitution*).¹⁵ Hal ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie bahwa konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat (*the living constitution*).¹⁶

Gagasan ini yang kini sedang dikembangkan lebih jauh. Bila di Uni Eropa konstitusi pluralis dipakai untuk mengakui keberagaman konstitusi masing-masing negara anggota Uni Eropa, maka dalam konteks lain di dalam suatu negara yang majemuk, konstitusi dipakai untuk mengakui keberagaman masing-masing aturan sosial yang dipakai oleh masyarakat dalam mengatur dirinya sendiri. Jadi, ide kunci dari konstitusi pluralis

¹⁴ Yance Arizona, *Op.Cit.* Hlm 16

¹⁵ Ahmad Sodiki (2009). *Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Jakarta.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie (2008). *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Konstitusi Kesultanan-Kesultanan Islam di Jawa Barat dan Banten, UIN Gunung Djati, Bandung.

adalah soal pengakuan atau *rule of recognition* terhadap orde-orde hukum yang berlaku pada suatu negara. Dalam konteks Indonesia, maka konstitusi harus mengakui keberagaman hukum dan keberagaman sosial di Indonesia. Gagasan ini sebenarnya sesuai dengan falsafah *Bhineka Tunggal Ika* yang merupakan fondasi pokok berdirinya republik Indonesia.

Kalau ingin ditelisik, gagasan konstitusi pluralis ini sudah melekat di dalam konstitusi Indonesia. Pengakuan keberagaman itu dapat dilihat pada berbagai pokok bahasan seperti agama, etnis, bahkan ideologi. Namun yang akan dijelaskan pada bagian ini adalah pengakuan atas keberagaman masyarakat di Indonesia dalam kaitannya dengan pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.¹⁷

Berbicara masalah masyarakat adat tidak akan terlepas dari asas-asas hukum adat. Asas-asas hukum adat sudah jelas mengandung sari pati Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa, jadi tidak mungkin hukum adat itu bertolak belakang dengan moralitas masyarakat. Rumusan demikian memang menempatkan posisi yang luhur terhadap hukum adat dalam kerangka pembentukan dan pembangunan hukum nasional yang disari ataupun tidak cenderung mengarah kepada proses unifikasi hukum. Melihat kepada sejarah efektifitas hukum dalam tata pergaulan masyarakat, jauh-jauh hari telah dikemukakan oleh tokoh aliran *Sociological Jurisprudence* yaitu Eugene Ehrlich dengan konsep *Living Law*-nya. Menurutnya hukum positif yang baik, (dan karenanya ia pasti akan efektif) apabila hukum itu sesuai dengan *living law* masyarakatnya karena ia akan mencerminkan sejumlah nilai-nilai yang benar-benar hidup pada masyarakat bersangkutan.¹⁸

Secara universal, jika ingin keluar dari situasi keterpurukan hukum, maka harus membebaskan diri dari belenggu formalisme-positivisme, karena jika hanya mengandalkan pada teori dan

¹⁷ Yance Arizona, *Op. Cit.* Hlm. 20

¹⁸ Eugene Ehrlich, dikutip oleh Satjipto Rahardjo dalam bukunya *Membedah HukumOp.Cit.* Hlm 264

pemahaman hukum secara legalistik-positivistis yang hanya berbasis pada peraturan tertulis belaka, maka tidak akan pernah mampu untuk menangkap hakikat akan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan. Usaha pembebasan dan pencerahan tersebut dapat dilakukan dengan mengubah cara kerja yang konvensional yang selama ini diwariskan oleh mazhab hukum positif dengan segala doktrin dan prosedurnya yang serba formal prosedural tersebut, dan untuk melakukan pembebasan dan pencerahan itulah dibutuhkan kerja keras untuk keluar dari kondisi hukum yang serba formal prosedural itu.¹⁹

Hukum itu bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusia yang merupakan penentu dan bukan hukum. Menghadapkan manusia kepada hukum mendorong kita pada pilihan yang rumit, tetapi pada hakikatnya teori-teori hukum yang ada berakar pada kedua faktor tersebut. Semakin kuat suatu teori bergeser ke faktor hukum, semakin menganggap hukum sesuatu yang mutlak, otonom dan final. Semakin bergeser ke manusia, semakin besar teori itu ingin memberikan ruang kepada faktor manusia.²⁰

Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Negara baru hasil Amandemen UUD 1945 telah menerapkan dan menegakkan hukum yang progresif walaupun oleh sebagian pihak dianggap kontroversial dan melanggar undang-undang. Hal ini merupakan sesuatu yang luar biasa dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia mengingat selama ini hakim hanyalah dianggap sebagai corong undang-undang. Menurut Satjipto Rahardjo dari putusan Mahkamah Konstitusi yang progresif ini ada 3 hal penting yang dapat ditarik kesimpulan yaitu ;

Pertama, Mahkamah Konstitusi sudah memberi pelajaran yang amat berharga kepada bangsa ini tentang lika-liku penegakan hukum, atau lebih khusus tentang pengambilan putusan oleh

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)* dikutip oleh Ahmad Rifai dalam, *Penemuan Hukum.....*, *Ibid.* Hlm 39

²⁰ *Ibid.*, hlm 1

pengadilan. Para hakim Mahkamah konstitusi tidak mengikuti prosedur hukum formal atau *business as usual*. Mereka tergugah nasionalismenya dan mempraktekkan cara ber hukum yang progresif.

Kedua, pembelajaran, bahwa hukum tidak berdiri secara otonom penuh, tetapi merupakan bagian integral dengan kehidupan bangsa dan sekaligus suka-duka bangsanya. Hakim Agung Amerika Serikat, Oliver Wendell Holmes, yang legendaris itu mengatakan, hukum suatu bangsa *embodies the story of a nation's development through man centuries*. Hakim tidak berdiri di luar, tetapi benar-benar menjadi bagian bangsanya, ikut merasakan sekalian suka dan dukanya. Pengadilan itu bukan institusi yang steril.

Ketiga, menurut Mahkamah Konstitusi, hakim atau pengadilan tidak hanya memutus berdasar teks undang-undang dan hanya menggunakan akal pikiran atau logika hukum, tetapi dengan seluruh kapasitas nuraninya, seperti empati, kejujuran, dan keberanian. Dengan bekal itu, maka sesekali, jika keadaan memaksa, ia akan melakukan *rule breaking* dengan mengabaikan apa yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Keputusan dari Mahkamah Konstitusi No. 47-18/PHPU. A/VII/2009 merupakan langkah terobosan dalam rangka menegakkan hukum progresif. Hukum progresif bertujuan untuk tercapainya keadilan substansif bukan hanya keadilan prosedural atau kepastian hukum. Sudah saatnya kultur penyelenggaraan hukum yang terlalu berkonsentrasi pada sistem hukum sebagai satu-satunya bangunan peraturan tanpa memasukkan dan memformulasikan unsur perilaku atau manusia di dalamnya harus ditinggalkan. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreatifitas manusia penegak hukumnya harus diberikan kesempatan dan berolah improvisasi pada penegakan hukum dan pembangunan hukum.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-18/PHPU.A/VII/2009 yang mengakui mekanisme pemilihan model Noken di Yahukimo Papua dapat dikategorikan sebagai putusan yang progresif. Dikatakan progresif karena melalui putusan ini Mahkamah Konstitusi mengembangkan suatu instrumen baru yang belum banyak di gunakan sebelumnya sebagai instrumen pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam berdemokrasi. Padahal dalam pemilu sistem Noken ini jelas tidak sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Akan tetapi Mahkamah Konstitusi dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem “kesepakatan warga” atau “aklamasi” (sistem Noken). Selama ini pengadilan seringkali tidak bisa diandalkan untuk mengembangkan suatu terobosan hukum bagi pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat karena masih sangat didominasi oleh paradigma legal-positivistik. Pandangan yang legal-positivistik ini beranjak dari asumsi bahwa undang-undang yang bersifat umum selalu dapat diterapkan pada setiap kondisi sosial di dalam masyarakat, bahkan masyarakat yang memiliki keunikan ataupun masyarakat adat.

Saran

Seharusnya pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-18/PHPU.A/VII/2009 itu diikuti dengan amandemen Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu. Namun sejak pemilu tahun 2009 sampai saat ini (pemilu 2019) tidak ada satupun Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan yang diperlakukan secara khusus di daerah tertentu seperti di Yahukimo Papua. Kondisi ini perlu disikapi bersama oleh pemerintah dan DPR sebagai institusi pembentuk Undang-Undang agar ke depan penerapan sistem Noken dalam Pemilu di Papua diatur dengan Undang-Undang sehingga kearifan lokal dalam berdemokrasi dapat dilestarikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Rifai, A. (2010). *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Asshidiqqie, J. (2006). *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta : Konpres MKRI.
- Marzuki, L. (2010). *Merambah Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).
- Nonet, P. & Selznick, P. (2008). *Hukum Responsif (Terjemahan)*, Bandung : Nusa Media.
- Unger, R.M. (2008). *Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern (Terjemahan) Cetakan Kedua*, Bandung : Nusa Media, Bandung.
- Rahardjo, S. (2010). *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas Media Nusantara.
- . (2009). *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta : Genta Publishing.
- , (2006). *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas Media Nusantara.
- Arinanto, S. (2008). *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta : PSHTN Universitas Indonesia.
- Seokanto, S. (2010). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Jurnal, Makalah & Artikel
- Sodiki, A. (2009). Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo, *Jurnal Konstitusi*, 6 (2),
- Pratistawari, A. (2018). Demokrasi Pemilihan Umum Noken Di Papua, Prosiding Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 4, Nomor 3.
- Pamungkas, C. (2017). Sistem Pemilu Noken Di Papua : Demokrasi Deliberatif Dalam Tradisi Orang Asli Papua, *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 19, Nomor 2.
- Artha, I.G.P. Perselisihan Hasil Pemilu; Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan Pemilu, Artikel dalam www.kpu.go.id diakses tanggal 11 Januari 2011

Jafrianto. (2016). Eksistensi Pemilihan Umum Dengan Model Noken Kesepakatan Warga Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia, *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Fakultas Hukum Unri*, Volume III, Nomor 2.

Asshidiqqie, J. Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Konstitusi Kesultanan-Kesultanan Islam di Jawa Barat dan Banten, UIN Gunung Djati, Bandung, 5 April 2008

Surbakti, R. *Mahkamah Konstitusi Pembuat Undang-Undang*, Artikel Koran-Digital, www.17-08-1945.blogspot.com diakses tanggal 11 Januari 2011

Arizona, Y. *Konstitusionalitas Noken ; Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Pusako, Universitas Andalas, Padang, Volume III Nomor 1, Juni 2010.

Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan

Undang Undang Dasar 1945

Undang Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi No.47-81/PHPU.A/VIII/2009 Tentang Perselisihan

Hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Daerah Pemilihan Kabupaten Yahukimo, Papua.

XI. KEDUDUKAN HUTAN ADAT DI INDONESIA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 35/PUU-X/2012

Abstrak

Hutan di Indonesia berdasarkan status penguasaannya terdiri dari Hutan Negara dan Hutan Hak. Selama ini berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2019, Hutan Adat dimasukkan dalam Hutan Negara. Karena dianggap melanggar hak konstitusional masyarakat hukum adat, maka Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan diajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi (MK). Metode penelitian menggunakan pendekatan hukum normatif dengan data sekunder. Analisis data dilakukan secara deskriptis kualitatif. Berdasarkan putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 Terhadap Pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Hutan Adat bukan lagi menjadi bagian dari Hutan Negara melainkan menjadi kategori Hutan Hak. Sebagai tindak lanjut dari putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tersebut, Pemerintah dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Menteri Nomor: P.32/Menlhk-Setjen/ 2015 Tentang Hutan Hak. Dalam peraturan tersebut secara garis besar diatur bahwa penetapan Hutan Adat menjadi Hutan Hak dilaksanakan melalui dua tahapan yaitu: (1) Pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat atau hak ulayat melalui Peraturan Daerah (Perda). (2) Penetapan dari Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan atas Hutan Adat menjadi Hutan Hak. Ada beberapa Provinsi di Indonesia yang sudah menetapkan Hutan Adat yaitu Provinsi Jambi, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan. Oleh karena itu bagi Provinsi lain yang mempunyai Hutan Adat, harus proaktif untuk segera membuat Perda tentang keberadaan masyarakat hukum adat atau hak

ulayat yang merupakan salah satu syarat ditetapkannya Hutan Adat menjadi Hutan Hak.

A. PENDAHULUAN

Keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya telah dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan Konstitusi Negara Republik Indonesia. Oleh karenanya masyarakat hukum adat mempunyai kedudukan konstitusional di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang” [1].

Disamping UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, masyarakat hukum adat juga diakui dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yang ditegaskan dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Pasal 5 huruf j yang menyebutkan bahwa dalam pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus didasarkan pada prinsip-prinsip: “ Mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan sumber daya alam” [2].

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria masyarakat hukum adat juga diakui didalamnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5, bahwa: “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama” [3].

Hak Ulayat sebagai hak tradisional masyarakat hukum adat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan [4]. Kepemilikan tanah oleh manusia dari sejak dahulu hingga kini melahirkan kensepsi kepemilikan tanah yang sifatnya adat, yakni kepemilikan tanah yang bernuansa kebiasaan masyarakat setempat yang terus menerus berlaku dari keturunan demi keturunan berikutnya hingga melahirkan regulasi lokal yang disebut sebagai tanah adat [5]. Hutan adat adalah bagian dari wilayah masyarakat hukum adat. Hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat untuk mengelola hutan merupakan hak yang berasal dari pelimpahan wewenang hak menguasai negara yang diberikan oleh negara kepada masyarakat hukum adat [6].

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengatur tentang hak masyarakat hukum adat atas hutan, berkedudukan sebagai pedoman secara umum. Mengenai teknis pelaksanaannya diatur oleh peraturan dibawahnya. Penurunan semangat konstitusi ke dalam undang-undang di bawahnya ternyata memunculkan masalah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dianggap bermasalah oleh beberapa pihak, di dalam undang-undang tersebut menunjukkan terdapatnya pola pikir yang salah dalam melaksanakan amanat konstitusi untuk menjamin hak masyarakat hukum adat atas Hutan Adat.

Wilayah adat yang merupakan hutan adat, banyak yang diakui oleh pemerintah secara sepihak sebagai kawasan hutan dan kemudian menimbulkan tumpang-tindih pengakuan yang mengakibatkan terjadinya konflik-konflik, termasuk juga pelanggaran hak asasi manusia. Hak-hak masyarakat hukum

adat dengan jelas telah dilindungi yang merupakan sebagai hak asasi manusia, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa: "Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah". Ayat (2): "Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman" [7].

Karena dianggap melanggar hak konstitusional, masyarakat hukum adat mengajukan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan kepada Mahkamah Konstitusi. Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimohonkan oleh: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu serta Kesatuan Masyarakat Adat Kesepuhan Cisitu kepada Mahkamah Konstitusi dengan nomor registrasi 35/PUU-X/2012.

Para pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang berkaitan dengan status hutan adat dan pengakuan bersyarat terhadap masyarakat hukum adat, yang kemudian pada tanggal 16 Mei 2013 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian.

Menurut Mahkamah Konstitusi, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjamin keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sekalipun disebut masyarakat hukum adat, masyarakat demikian bukanlah masyarakat yang statis. Gambaran masyarakat hukum adat masa lalu untuk sebagian, kemungkinan besar telah

mengalami perubahan pada masa sekarang. Bahkan masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya di berbagai tempat, lebih-lebih di daerah perkotaan sudah mulai menipis dan ada yang sudah tidak ada lagi. Masyarakat demikian telah berubah dari masyarakat solidaritas mekanis menjadi masyarakat solidaritas organis. Dalam masyarakat solidaritas mekanis hampir tidak mengenal pembagian kerja, mementingkan kebersamaan dan keseragaman, individu tidak boleh menonjol, pada umumnya tidak mengenal baca tulis, mencukupi kebutuhan sendiri secara mandiri (*autochton*), serta pengambilan keputusan-keputusan penting diserahkan kepada tetua masyarakat (*primus inter pares*).

Di berbagai tempat di Indonesia masih didapati masyarakat hukum yang bercirikan solidaritas mekanis. Masyarakat demikian merupakan unikum-unikum yang diakui keberadaannya (*rekognisi*) dan dihormati oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebaliknya masyarakat solidaritas organis telah mengenal berbagai pembagian kerja, kedudukan individu lebih menonjol, hukum lebih berkembang karena bersifat rasional yang sengaja dibuat untuk tujuan yang jelas [8].

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menegaskan bahwa “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat” dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan diubah menjadi, “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat” [8].

B. PEMBAHASAN

Hutan sebagai sumber kekayaan alam Indonesia landasan penguasaannya didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia yang menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”[1]. Maksudnya ialah negara atau pemerintah memiliki wewenang

untuk mengelola, memanfaatkan, dan menjaga serta mengatur perbuatan hukum atas penguasaan hutan oleh subjek hukum tertentu.

Dalam sektor kehutanan, amanat Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara khusus (*lex specialis*) diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam konteks penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyatakan, bahwa: "Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"[9].

Pada dasarnya hutan sebagai sumber kekayaan alam yang dimiliki Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara Indonesia. Dalam pengertian ini, hutan "dikuasai" oleh negara, tetapi tidaklah "dimiliki" oleh negara, melainkan sebagai pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban tertentu dan wewenang-wewenang tertentu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan: "Penguasaan hutan oleh negara tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah untuk: (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; (b) menetapkan wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan"[9].

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah menimbulkan permasalahan terhadap status hukum atas hutan adat. Status hutan adat dalam

undang-undang kehutanan tergolong hutan negara. Karena status hutan adat bagian dari hutan negara dan adanya konsekuensi “hak menguasai negara”, maka hak-hak masyarakat adat beserta hak tradisonalnya atas hutan di wilayah adatnya sendiri merasa terpinggirkan, bahkan merasa diabaikan oleh negara. Terlebih lagi jika alasannya dimaksudkan untuk kepentingan umum atau fungsi sosial masyarakat.

Kedudukan hukum hutan negara dan hutan adat itu tentunya dua hal yang berbeda. Hutan negara berdasarkan “hak menguasai negara” berkedudukan umum (*lex generalis*) dan kedudukan pemerintah didasarkan pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Sedangkan hutan adat beserta hak ulayat atau hak tradisionalnya berkedudukan khusus (*lex specialis*) dan yang berlaku adalah hukum adat sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Maksudnya ialah “hak menguasai negara” tidak berlaku dalam hukum hak masyarakat hukum adat beserta hak ulayat atau hak tradisionalnya, meskipun hubungan fungsional keduanya tetap dimungkinkan dapat untuk diatur secara sendiri. Maka, kebijakan pemerintah berdasarkan “hak menguasai negara” terhadap hutan negara dan hutan adat tentunya harus berbeda.

Dari pengertian hutan negara dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yakni hutan negara merupakan hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Maka, secara logis hutan adat tentu tidak dapat dikategorikan masuk dalam kategori hutan negara. Sebab, di atas wilayah hutan adat melekat hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat yang lahir secara turun temurun sejak dahulu kala. Artinya, hutan adat tidak lahir dan bersumber dari negara, hutan adat jauh sudah ada sebelum negara ini berdiri. Selama ini, sering kali kawasan hutan diklaim sebagai hutan negara. Padahal, hutan negara tidak akan pernah ada selama hutan hak dan hutan adat belum ditetapkan oleh pemerintah.

Status hutan adat yang di kategorikan sebagai hutan negara menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah menimbulkan sikap ketidakadilan bagi masyarakat hukum adat. Perjuangan untuk menuntut pengakuan hutan adat mengakibatkan Aliansi Masyarakat Hukum Adat Nusantara (AMAN) bersama dengan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu (Riau) dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kesepuhan Cisitu (Banten) melakukan uji materil (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi membuat suatu keputusan yang sangat penting, yakni dengan menetapkan bahwa hutan adat tidak lagi menjadi bagian dari hutan negara dibawah Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, melainkan merupakan bagian dari suatu wilayah adat dan sepenuhnya dimiliki oleh masyarakat hukum adat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-X/ 2012 berisi beberapa hal pokok, antara lain:

1. Pernyataan Mahkamah Konstitusi bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang selama ini memasukkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan bentuk dari pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat dan pelanggaran konstitusi.
2. Hutan adat dikeluarkan posisinya dari sebelumnya merupakan bagian dari hutan negara kemudian dimasukkan sebagai bagian dari kategori hutan hak.
3. Pemegang hak atas tanah adalah pemegang hak atas hutan
4. Otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat berbeda
5. Penegasan bahwa masyarakat adat merupakan penyanggah hak [8].

Terdapat beberapa implikasi pasca keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut antara lain yaitu:

1. Negara tidak lagi diperbolehkan mengambil alih hak masyarakat hukum adat yang mereka kelola kecuali dengan

alasan apabila dibutuhkan untuk pembangunan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, maka kedudukan hutan adat bukan lagi sebagai hutan negara, melainkan sebagai hutan serupa dengan hutan hak yakni yang dilekati hak masyarakat hukum adat.
3. Bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah hak ulayat, sehingga pemerintah sudah semestinya menghormati wilayah hukum masyarakat hukum adat

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Kementerian Kehutanan mengeluarkan Surat Edaran No. SE 1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013 yang ditujukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan Kepala Dinas kehutanan yang ada diseluruh Indonesia. Dalam surat edaran tersebut Menteri Kehutanan menegaskan bahwa penetapan kawasan hutan adat tetap berada pada Menteri Kehutanan. Penetapan tersebut dilakukan apabila masyarakat adat telah ditetapkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah. Dengan demikian, proses yang harus dilalui oleh masyarakat adat untuk mengelola hutan adat terdapat dua tahap. Tahap pertama adalah mendorong pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat dan tahap kedua mendorong penetapan oleh Menteri Kehutanan.

Pada tahun 2015 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak. Dalam Peraturan Menteri tersebut diatur mengenai tata cara pelaksanaan penetapan atas hutan hak, yang mana hutan adat termasuk dalam kategori hutan hak. [10]. Selain itu terdapat 2 (dua) poin penting, yakni: pertama, penetapan

atas hutan adat (hutan hak) terlebih dahulu harus dilakukan pengakuan oleh pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat hukum adat melalui produk hukum daerah (peraturan daerah), kedua, setelah adanya pengakuan oleh pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat hukum adat melalui produk hukum daerah (peraturan daerah) maka Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia melalui Direktur Jenderal untuk selanjutnya melakukan verifikasi dan validasi menetapkan hutan adat (hutan hak) sesuai dengan fungsinya. Dengan dibedakannya status hutan negara dengan hutan adat yang merupakan kategori dari hutan hak maka perlu peran dari seluruh elemen masyarakat dan para pemangku kepentingan untuk menghormati serta memberikan dukungan bagi masyarakat hukum adat untuk menikmati hak-haknya dalam menjalankan keberlangsungan hidup masyarakat hukum adat.

Mengkaji lebih lanjut mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-X/ 2012 yang menempatkan hutan adat dalam kategori hutan hak merupakan bentuk indikasi ketidakcermatan Mahkamah Konstitusi dalam penjatuhan putusan. Terlepas dari kontroversi terkait peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* yang membatalkan norma suatu undang-undang karena dinyatakan bertentangan dengan ketentuan konstitusi. Maka Putusan Mahkamah Konstitusi sepertinya terjebak pada ketentuan norma-norma dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Apabila merujuk pada ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka ditemui hak menguasai negara sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3), kemudian diakui adanya hak tradisional sebagaimana dalam Pasal 28I ayat (3), lalu diatur juga terkait dengan perlindungan terhadap hak milik warga negara sebagaimana dalam Pasal 28H ayat (4).[1].

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mengklasifikasinya demikian, yakni dalam Pasal 2 ayat (2), hak ulayat sebagaimana dalam Pasal 3, dan hak-hak atas tanah lainnya yang sifatnya

individual sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 16 jo. Pasal 53 [3]. Mencermati logika berpikir yang dibangun dalam Konstitusi maupun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, maka seharusnya hutan adat diletakkan dan diposisikan sebagai jenis hutan sendiri yang berbeda dari hutan hak maupun hutan negara karena bentuk kepemilikannya yang bersifat komunal (kelompok). Namun, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tersebut justru mengklasifikasikannya ke dalam kategori hutan hak. Hal ini tentunya menjadi perhatian tersendiri bagi Mahkamah Konstitusi untuk lebih mencermati ketentuan terkait hak atas tanah dalam sistem pertanahan nasional, sehingga seluruh peraturan perundang-undangan yang ada bersifat harmonis dan tidak ada tumpang tindih.

Pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi, maka telah terjadi pergeseran kedudukan hutan adat, dari yang sebelumnya dimasukkan ke dalam hutan negara menjadi bagian dari hutan hak. Pergeseran kedudukan dan status hutan adat tersebut tentunya memiliki dampak yang baik bagi masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat tidak lagi dihadapkan dengan aturan-aturan yang mendiskriminasi atau mengenyampingkan hak-hak masyarakat hukum adat atas hak ulayatnya. Negara sebagai pemegang otoritas hak menguasai negara wewenangnya dibatasi terhadap hutan adat sesuai sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat, sebab pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hutan adat bukan lagi menjadi bagian hutan negara, tetapi merupakan bagian dari hutan hak [11].

Hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan atas *leluri* (*traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya. Karena hutan adat bagian dari hutan

hak, maka pemegang hak atas hutan adalah masyarakat hukum adat (pemangku hak) itu sendiri. Masyarakat hukum adat sekarang bisa mengelola hutan adat tanpa ada rasa takut akan adanya gangguan dari pihak-pihak luar.[12]. Selain itu pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-X/ 2012 hak-hak konstitusional masyarakat adat telah kembali dipulihkan. Masyarakat hukum adat merupakan pemegang otoritas penuh atas hutan adatnya. Negara dalam hal ini tidak lagi memiliki wewenang menguasai atas hutan adat.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-X/2012, telah terjadi pergeseran kedudukan hutan adat, dari yang sebelumnya dimasukkan kedalam hutan negara menjadi bagian dari hutan hak. Pergeseran kedudukan hutan adat tersebut merupakan bentuk pengakuan terhadap hak hak masyarakat adat oleh konstitusi, hal ini tentunya memiliki dampak yang baik bagi masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat tidak lagi dihadapkan dengan aturan-aturan yang mendiskriminasi atau mengesampingkan hak-hak masyarakat hukum adat atas hak ulayatnya. Negara sebagai pemegang otoritas hak menguasai negara wewenangnya dibatasi terhadap hutan adat sesuai sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat, sebab pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hutan adat bukan lagi menjadi bagian hutan negara, tetapi merupakan bagian dari hutan hak.

Saran

Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang merupakan pemegang otoritas dibidang kehutanan untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tersebut dan mendorong serta

memfasilitasi pemerintah daerah untuk menindaklanjuti putusan tersebut yaitu dengan membuat Peraturan Daerah (Perda) tentang keberadaan masyarakat hukum adat atau hak ulayat.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- [2]. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- [3]. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- [4]. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- [5]. Sarkawi, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014.
- [6]. Abdul Muis Yusuf, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- [7]. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Ketentuan Pokok Hak Asasi Manusia
- [8]. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
- [9]. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
- [10]. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.32/ Menlhk-Setjen/ 2015 Tentang Hutan Hak
- [11]. Safrin Salam, "Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan Adat", *Jurnal Novelty*, Vol. 7, No. 2, Agustus 2016
- [12]. Sukirno, "Tindak Lanjut Pengakuan Hutan Adat Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012", *Jurnal Masalah Masalah Hukum*, Vol. 45, No. 4, Oktober 2016.

XII. HUBUNGAN AGAMA DAN NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Abstrak

Hubungan agama dan negara merupakan sesuatu yang menarik untuk dikaji dalam suatu negara karena setiap negara berbeda beda dalam memahami dan menerapkannya. Keberadaan agama di Indonesia sangat terjamin dengan dicantumkan dalam Idiologi negara yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa pada sila pertama Pancasila. Kendati pun begitu negara Indonesia tidaklah negara agama dengan pengertian didasarkan pada agama tertentu. Karenanya hukum agama harus mendapat tempat yang layak untuk tetap tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana hubungan agama dan negara menurut Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?. Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui hubungan agama dan negara menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif dan menggunakan data sekunder. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa di Indonesia kehidupan beragama dijamin oleh negara sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 29 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hubungan antara agama dan negara adalah saling membutuhkan, agama membutuhkan negara untuk perkembangan agamanya dan negara membutuhkan agama untuk peningkatan moral bangsa. Konsekuensi dari hubungan agama dan negara tersebut maka kita tidak boleh lagi mendefinisikan diri sebagai "bukan negara agama" dan "bukan negara sekuler" sebagaimana terjadi di zaman Orde Baru. Sebab pernyataan "bukan negara agama" telah mendegradasikan posisi "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa."

Sedangkan pernyataan "bukan negara sekuler" tidak cukup kuat atau kurang eksplisit untuk memosisikan "Ketuhanan Yang Maha Esa" sebagai dasar negara. Untuk itu, ke depan perlu menyatakan bahwa Indonesia adalah negara agamis. Negara agamis adalah negara yang menempatkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

A. PENDAHULUAN

Di dalam sebuah Negara tentu kita temukan sebuah perkataan agama dan apakah yang di maksud dengan perkataan Negara, dan ini dapat di tinjau dari setiap korelasi hukum yang berlaku di dalam sebuah Negara, dan orang Islam sendiri mempunyai falsafah hidup, mempunyai satu idiologi sebagaimana orang Kristen mempunyai falsafah hidup dan idiologi, seperti juga orang fasis atau komunis mempunyai falsafah hidup dan idiologinya sendiri pula. Apakah dan bagaimanakah idiologi seorang muslim itu? Amat luas dan panjang keterangannya kalau mau direntang panjang. [1].

Hubungan Agama dan Negara yang ada di Indonesia telah diperjelas dalam beberapa pasal-pasal dalam UUD 1945 yaitu: Pasal 28E bahwa: "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya..." serta Pasal 29 ayat (1) bahwa "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa" dan Pasal 29 ayat (2) bahwa "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu." Berdasarkan pada Pasal 29 UUD 1945 beserta tafsirnya tersebut, pemerintah wajib untuk mengatur kehidupan beragama di Indonesia. Sebagai pelaksanaan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 pemerintah mengeluarkan UU No. 1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang dikukuhkan oleh UU No.5 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden Sebagai Undang-Undang. Bentuk keikutsertaan pemerintah dalam persoalan agama adalah dengan

adanya pengakuan terhadap beberapa agama di Indonesia. Pengakuan ini muncul dalam bentuk keluarnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/1978 yang menyebutkan bahwa agama yang diakui pemerintah, yaitu Islam, Kristen/Protestan, Hindu, Buddha, dan Khong Hu Cu.[2].

Dengan banyaknya aturan yang mengatur kehidupan beragama menunjukkan kepada kita keikutsertaan pemerintah di dalam mengatur kehidupan beragama di Indonesia dan konsekuensi dari hubungan agama dan Negara maka kita tidak cukup lagi mendefinisikan diri sebagai "bukan negara agama" dan "bukan negara sekuler" sebagaimana terjadi di zaman Orde Baru. Sebab pernyataan "bukan negara agama" telah mendegradasikan posisi "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa." Sedangkan pernyataan "bukan negara sekuler" tidak cukup kuat sebagaimana juga kurang eksplisit untuk memposisikan "Ketuhanan Yang Maha Esa" sebagai dasar negara. Untuk itu, ke depan kita perlu menyatakan bahwa Indonesia adalah negara agamis. Negara agamis adalah negara yang menempatkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Diskursus tentang pola hubungan antara negara dengan agama sebenarnya terjadi dalam realitas sejarah yang panjang, dan menjadi pokok serius sejak abad pertengahan hingga dewasa ini. Dalam khazanah politik-ketatanegaraan Islam (Fiqh Al-Siyasah) paling tidak ada 3 paradigma tentang hubungan agama dan negara.[3].

Pertama, berpandangan antara agama (Islam) dengan negara adalah satu (*integrated*) dan tidak dapat dipisahkan, negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus. Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar "Kedaulatan Ilahi" (*Devine Sovereignty*), karena memang kedaulatan itu berasal dan berada di tangan Tuhan. Para tokoh Islam yang menganut ini di antaranya Hasan Al-Banna, Sayyid Qutb, dan Abu A'la Al-Maududi.

Kedua, memandang agama dan negara berhubungan secara simbiotik-interdependen yaitu berhubungan timbal balik dan saling mempengaruhi. Dalam hal ini agama memerlukan negara

karena melalui negara agama dapat berkembang. Sebaliknya negara memerlukan agama, karena dengan agama negara dapat berkembang dalam bingkai etika dan moral. Para intelektual muslim dalam golongan ini seperti, Mohammad Husein Haikal, Al-Mawardi, Fazlur Rahman, dan Qamaruddin Khan.

Ketiga, bersifat sekuleristik. Paradigma ini menolak hubungan integralistik dan simbiotik interdependen. Dengan kata lain, antara agama dengan negara terpisah hubungan sama sekali. Tidak ada determinasi agama Islam ke dalam bentuk tertentu suatu negara. Salah seorang pemrakarsa paradigma ini adalah Ali Abd.Al-Raziq dan kemudian diikuti oleh Thana Husein.

Dari ketiga peradigma di atas, penulis menilai terdapat perbedaan cara pandang atau metodologi dalam memahami realitas dalam menemukan hubungan antara Agama dan Negara sehingga mempengaruhi ketatanegaraan di Indonesia.[4].

B. PEMBAHASAN

Dalam UUD 1945 tidak memisahkan hubungan agama dan Negara dan ini dapat di lihat pada sila pertama Pancasila dan Bab XI UUD 1945 yang berjudul agama. Hubungan negara dan agama yang seperti dijelaskan di atas seringkali menjadi "rumit". Agama seringkali dipergunakan untuk bertentangan dengan pemerintahan atau pemerintahan sering dijadikan kekuatan untuk menekan agama. Dalam diskursus politik dan ketatanegaraan serta agama jalinan tersebut masih diperdebatkan dan dikaji baik di (negara) Barat maupun di (negara) Timur. Agar hubungan antar agama dan negara tetap harmonis di tengah-tengah dinamika kehidupan politik, ekonomi, dan budaya kita perlu mendiskusikannya terus menerus, sehingga sampai pada suatu pemahaman bahwa agama dan negara bagai dua sisi mata uang, di mana keduanya berbeda, namun tidak bisa dipisahkan satu sama lain karena keduanya saling membutuhkan.[5].

Ketegangan hubungan antara agama dan negara terjadi manakala di antara keduanya tidak terjadi hubungan yang

simbiosis-mutualistis dan *checks and balances*. Dalam hubungan seperti itu misalkan ketika negara tidak memberikan kemerdekaan kepada warganya untuk beribadat sesuai dengan agamanya masing-masing, atau sebaliknya agama menganggap negara menutup diri terhadap nilai-nilai keagamaan sehingga tatanan kenegaraan berjalan secara bertentangan dengan nilai-nilai keagamaan. Dalam situasi seperti itu, terbuka peluang agama cenderung berupaya mempengaruhi instrumen kenegaraan tanpa memperhatikan asas-asas demokrasi atau negara melakukan represi terhadap warga negaranya tanpa memperhatikan ajaran agama berkaitan dengan keadilan dan persamaan di hadapan Tuhan.

Hal itulah yang terjadi di banyak negara di dunia ketika negara tidak mampu mengakomodir nilai-nilai religius agama. James M. Lutz dan Brenda J. Lutz mengemukakan ketegangan yang berkaitan dengan keagamaan dalam buku berjudul *Global Terrorism*. Buku itu mengupas bagaimana seluruh nilai-nilai agama, dari Yahudi, Kristen hingga Islam, dapat disimpangkan menjadi kekuatan teror yang menghancurkan tatanan bernegara. [6]. Bahkan konflik itu sudah berlangsung ribuan tahun lamanya. Kasus komunitas Yahudi di Provinsi Judea pada masa kerajaan Roma yang terjadi pada Tahun 66 sampai 71 sebelum masehi. Komunitas tersebut mencoba melakukan pembangkangan berdasarkan agama terhadap kerajaan Roma. Konflik di India yang digerakkan oleh komunitas agama Sikh pada tahun 1970 di India. Aum Shinrikyo di Jepang, Islam di Aljazair (1950-1960an), dan banyak agama lainnya di dunia. Bahkan ketegangan antar negara dapat ditimbulkan oleh agama dan menjadi krisis yang sulit dihentikan sebagaimana terjadi antara Palestina dan Israel.[6].

Negara Indonesia yang luas dihuni oleh rakyat yang majemuk, terdiri atas berbagai suku bangsa, adat istiadat, bahasa daerah, dan lain-lainnya. Berbagai macam agama yang di anut juga dapat dibidang Indonesia benar-benar *berbhinneka*, tetapi *tunggal ika* di bawah konstitusi UUD 1945 yang pada *pembukaan*-nya

tercantum Pancasila. Bangsa Indonesia yang sangat majemuk itu, secara politik, membentuk dan membina kesatuan hidup bersama berdasar UUD 1945. Naskah politik UUD 1945 merupakan hasil kompromi dari pandangan-pandangan yang berbeda tentang dasar Negara Indonesia. Dengan pandangan yang luas dan pengertian yang mendalam, umat Islam Indonesia menerima UUD 1945, khususnya Pancasila yang tercantum pada pembukaannya sebagai kesatuan Republik Indonesia. Menurut H. Alamsjah Ratu Prawiranegara, penerimaan umat Islam akan Pancasila menurut rumusannya yang kompromistis itu, merupakan “hadiah” umat Islam Indonesia bagi persatuan bangsa dan kemerdekaan Indonesia.[7].

Keseluruhan naskah UUD 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan Batang Tubuh memuat 37 pasal, 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan. Pada masa Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950), UUD 1945 hanya berlaku di sebagian wilayah Indonesia. Dengan di tetapkannya Undang-Undang Sementara (UUDS) 1950, UUD 1945 tidak berlaku untuk seluruh wilayah Negara RI, dan dengan dekrit presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959, UUD 1945 dinyatakan berlaku lagi di seluruh wilayah RI.

Pada konsideran dekrit tersebut, disebutkan bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut. Pertimbangan ini seharusnya berpengaruh terhadap perwujudan Pancasila dan UUD 1945. Sejarah dan proses pembentukan UUD 1945 membuktikan bahwa tokoh-tokoh bangsa Indonesia yang merancang, menyusun dan menerapkan UUD 1945 sebagian besar adalah umat Islam. Ada yang di kenal sebagai ulama, ada yang di kenal sebagai nasionalis, dan ada yang di kenal sebagai Islam nasionalis. Tetapi mereka sepakat semua umat Islam dari seluruh bangsa Indonesia.[8].

1. Islam dan Negara

Islam adalah agama untuk kepentingan dunia dan akhirat. Ia bukan hanya berisi tuntunan tentang akidah dan ibadah, tetapi juga memberikan prinsip-prinsip hukum dan politik. Al-Qur'an menuntun manusia untuk mewujudkan kemaslahatan bagi kaum muslimin pada khususnya, dan manusia pada umumnya.[9].

Ayat-ayathukumyangberkaitandenganhidupkemasyarakatan dan kenegaraan atau pemerintahan jumlahnya sedikit. Ayat-ayat di maksud hanya berkisar 3,5% dari seluruh ayat Al-Qur'an. Yang dipahami ada kaitannya dengan pemerintahan hanya sekitar 25 ayat. Jumlah ayat hukum yang sedikit tersebut tentu tidak mencakup seluruh kegiatan manusia secara terinci. Sementara itu kegiatan manusia selalu berkembang, karena kehidupan manusia itu dinamis. Oleh karena itu, diperlukan adanya kebijakan-kebijakan para pemimpin untuk mengatur kehidupan bersama manusia yang bervariasi dan berkembang. Hal yang seperti itu diperlukan juga pada masa Muhammad S.A.W., yang pada awal hidupnya di Madinah, ayat-ayat Al-Qur'an belum turun semuanya. [9].

Dalam perkembangan peradaban Islam, nabi Muhammad S.A.W sebagai pemimpin agama dan negara yang diakui baik intelektual muslim maupun intelektual barat. Ketika itu, nabi Muhammad mendirikan negara yang bernama Madinah dengan Konstitusi Negara bernama Piagam Madinah atau Konstitusi Madinah. Konstitusi Madinah merupakan perwujudan kontrak sosial dalam bentuk hukum tertulis dari berbagai macam agama dan etnis yang memuat akan dasar-dasar kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, agama, kewajiban mempertahankan hidup dan lain-lain. Bahkan para ahli sendiri menyebutkan bahwa Konstitusi Madinah merupakan dokumen tertulis pertama di dunia yang meletakkan dasar-dasar ketatanegaraan yang sangat fundamental.

Pergumulan antara timur dan barat yang terjadi hingga saat ini adalah mengenai persoalan hubungan agama dan Negara.

Menurut pandangan peradaban timur (Islam) bahwa kehidupan dalam bernegara tidak dapat dipisahkan dengan agama begitu pula sebaliknya setiap urusan agama akan mendapat pengaturan dari negara. Negara harus bersendikan nilai-nilai agama. Sementara peradaban barat berpandangan bahwa antara urusan agama dan negara dipisahkan secara mutlak. Agama tidak boleh terdistorsikan oleh kekuasaan yang cenderung untuk mempertahankan kekuasaan dengan dalih agama. Perbedaan dua kutub peradaban tersebut dikarenakan perbedaan dari sudut pandang sosial, politik, dan historis.

2. Sekulerisme, Sekulerisasi, Sekuler dan Negara Sekuler

Sekulerisme adalah suatu paham yang ingin memisahkan atau menetralsisir semua bidang kehidupan seperti politik dan kenegaraan, ekonomi, hukum, social-budaya dan ilmu pengetahuan-teknologi dari pengaruh agama atau hal-hal gaib. Istilah ini sendiri berasal dari kata *saeculum* yang berarti abad. Dengan istilah sekulerisme dimaksudkan bahwa kehidupan spiritual harus dipisahkan dari negara.

Sekulerisasi adalah usaha-usaha atau proses yang menuju pada keadaan yang sekuler atau proses netralisasi dari setiap pengaruh agama dan hal-hal yang gaib. Sekuler adalah kata-sifat yang menunjukkan kepada suatu keadaan yang memisahkan kehidupan duniawi dari pengaruh agama atau hal-hal gaib, sehingga terjadilah suatu dikotomi antara kehidupan profan dengan kehidupan sakral. Misalnya, antara kehidupan negara dengan agama sebagaimana sekarang dialami oleh negara-negara barat.

Negara sekuler adalah suatu negara yang tidak memberikan peran pada agama dalam kehidupan negara. Agama telah diasingkan dari kehidupan negara dalam berbagai sektornya. Ciri negara sekuler yang paling menonjol ialah hapusnya pendidikan agama disekolah-sekolah umum.[9]. Tentunya paham seperti itu tidak sesuai dengan paham yang di anut oleh negara Indonesia

yang berdasarkan pada Pancasila dan sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia.

3. Perdebatan Soekarno dan M. Natsir Terkait Hubungan Negara dan Agama

Sejarah telah mencatat bahwa konsep pemisahan agama dan negara ini sudah dibicarakan sejak tahun 1938 atau sebelum Indonesia merdeka. Jika membaca tulisan M.Natsir dalam bukunya "*Capita Selecta*", akan banyak dijumpai perdebatan antara Soekarno dengan M.Natsir dalam masalah tersebut. Di satu sisi Soekarno di dalam menyampaikan argumennya banyak diilhami oleh politik Kemal Pasya dari Turki, dan rumor kala itu Kemal Pasya pernah mengatakan kepada orang-orang Islam Turki: "Jangan marah, kita bukan melemparkan agama kita, kita cuma menyerahkan agama ke tangan rakyat kembali, lepas dari urusan negara supaya agama dapat menjadi subur". Dari sinilah menurut M.Natsir, Soekarno banyak memberikan suatu penelitian yang representative, diantaranya Soekarno pernah mengatakan: "Tak ada Ij'ma ulama tentang agama dan negara harus bersatu". Kemudian Soekarno menyitir perkataan Mahmud Essay Bey, padahal itu adalah persepsi Soekarno sendiri: "Apabila agama dipakai untuk pemerintah, ia selalu dipakai sebagai alat menghukum ditangan raja-raja, orang zalim dan orang-orang tangan besi" Soekarno juga memberi sebutan pada ahli agama, para ulama adalah kaum fiqih yang tidak tahu agama". "Kyai Sontoloyo", dan masih banyak lagi sebutan untuk menyudutkan agama (Islam) dan umatnya.[10]. Pada sisi lain, M. Natsir banyak mengkonter pendapat-pendapat Soekarno yang kemalisten itu.

Sejak itulah muncul pendapat dari 2 kelompok, di satu pihak mendukung pendapat Soekarno dan pihak lain mendukung pendirian M. Natsir, begitu seterusnya sampai menjelang kemerdekaan Republik Indonesia. Sebagaimana dalam Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 jilid I yang disusun oleh Muhammad Yamin dicantumkan pidato terpenting yang mewakili

para nasionalis sekuler, yaitu pidato Muhammad Yamin tanggal 29 Mei 1945, pidato Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945 dan pidato Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 (sering dikenal sebagai hari lahirnya pancasila). Sementara itu tidak ada satupun pidato para anggota nasionalis Islami dimuat.[10].

M. Natsir banyak menulis terkait masalah ini pada majalah Panji Islam dan Al Mannar. Perdebatan muncul ketika Soekarno menulis artikel berjudul *"Apa Sebab Turki Memisahkan Antara Agama dan Negara"*, Dalam tulisannya, Soekarno menyebut sekulerisasi yang dijalankan Kemal Attaturk di Turki yakni pemisahan agama dari negara sebagai langkah "paling modern" dan "paling radikal". Kata Soekarno : *"Agama dijadikan urusan perorangan. Bukan Islam itu dihapuskan oleh Turki, tetapi Islam itu diserahkan kepada manusia-manusia Turki sendiri, dan tidak kepada negara. Maka oleh karena itu, salahlah kita kalau mengatakan bahwa Turki adalah anti-agama, anti-Islam. Salahlah kita, kalau kita samakan Turki itu dengan, misalnya, Rusia"*. Menurut Soekarno, apa yang dilakukan Turki sama dengan yang dilakukan negara- negara Barat.[2]. Di negara-negara Barat, urusan agama diserahkan kepada individu pemeluknya, agama menjadi urusan pribadi, dan tidak dijadikan sebagai urusan negara. Jadi kesimpulan Soekarno, buat keselamatan dunia dan buat kesuburan agama bukan untuk mematikan agama itu, urusan dunia diberikan kepada pemerintah, dan urusan agama diberikan kepada yang mengerjakan agama.[2].

M. Natsir mengkritik keras pandangan Soekarno tentang pemisahan agama dengan negara. M. Natsir meyakini perlunya membangun negara yang diinspirasikan oleh nilai- nilai agama Islam. Orang Islam, kata M. Natsir, mempunyai falsafah hidup dan idiologi sendiri sebagaimana agama atau paham yang lain. Oleh karena itu segala aktivitas muslim untuk berbangsa dan bernegara harus ditujukan untuk pengabdian kepada Allah. Yang tentunya berbeda dengan tujuan mereka yang berpaham netral agama. Untuk itu, Tuhan memberi berbagai macam aturan mengenai hubungan dengan Tuhan dan aturan mengenai

hubungan di antara sesama makhluk yang berupa kaidah-kaidah yang berkenaan dengan hak dan kewajiban. Itulah sebenarnya yang oleh orang sekarang disebut “urusan kenegaraan”. Yang orang sering lupa ialah bahwa pengertian “agama” menurut Islam bukanlah hanya urusan “ibadat” saja, melainkan meliputi semua kaidah dan hudud dalam muamalah dalam masyarakat. Dan semuanya sudah tercantum dalam Al-Qur’an dan As-Sunnah.[1].

Untuk menjaga agar segala peraturan itu dilaksanakan dengan baik, diperlukan suatu kekuatan dalam pergaulan hidup berupa kekuasaan dalam negara, karena sebagaimana buku undang-undang yang lain, Al-Qur’an pun tak dapat berbuat apapun dengan sendirinya. Membaca gagasan-gagasan Soekarno dan M. Natsir tersebut memberikan gambaran adanya pertentangan gagasan tajam di antara kedua tokoh tersebut. Soekarno, berdasarkan analisis perkembangan sejarah, berkesimpulan bahwa agama dan negara tidak dapat disatukan, keduanya harus dipisahkan. Sementara, M. Natsir menilai bahwa agama dan negara dapat dan harus disatukan, sebab Islam tidak seperti agama-agama lainnya, merupakan agama yang serba mencakup (komprehensif). Persoalan kenegaraan pada dasarnya merupakan bagian dari dan diatur Islam.

4. Hubungan Negara dan Agama dalam Pancasila dan UUD 1945

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”[11]. Dan juga penempatan “Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagai sila pertama dalam Pancasila mempunyai beberapa makna, yaitu:

Pertama, Pancasila lahir dalam suasana kebatinan untuk melawan kolonialisme dan imperialisme, sehingga diperlukan persatuan dan persaudaraan di antara komponen bangsa. Sila pertama dalam Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa” menjadi faktor penting untuk mempererat persatuan dan persaudaraan,

karena sejarah bangsa Indonesia penuh dengan penghormatan terhadap nilai-nilai "Ketuhanan Yang Maha Esa."

Kerelaan tokoh-tokoh Islam untuk menghapus kalimat "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" setelah "Ketuhanan Yang Maha Esa" pada saat pengesahan UUD tanggal 18 Agustus 1945, tidak lepas dari cita-cita bahwa Pancasila harus mampu menjaga dan memelihara persatuan dan persaudaraan antar semua komponen bangsa. Ini berarti, tokoh-tokoh Islam yang menjadi pendiri bangsa Indonesia telah menjadikan persatuan dan persaudaraan di antara komponen bangsa sebagai tujuan utama yang harus berada di atas kepentingan primordial lainnya.

Kedua, Seminar Pancasila ke-1 Tahun 1959 di Yogyakarta berkesimpulan bahwa sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" adalah sebab yang pertama atau *causa prima* dan sila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan" adalah kekuasaan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara untuk melaksanakan amanat negara dari rakyat, negara bagi rakyat, dan negara oleh rakyat. Ini berarti, "Ketuhanan Yang Maha Esa" harus menjadi landasan dalam melaksanakan pengelolaan negara dari rakyat, negara bagi rakyat, dan negara oleh rakyat.

Ketiga, Seminar Pancasila ke-1 Tahun 1959 di Yogyakarta juga berkesimpulan bahwa sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" harus dibaca sebagai satu kesatuan dengan sila-sila lain dalam Pancasila secara utuh. Hal ini dipertegas dalam kesimpulan nomor 8 dari seminar tadi bahwa : Pancasila adalah (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia (berkebangsaan) yang berkerakyatan dan yang berkeadilan social ; (2) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berpersatuan Indonesia (berkebangsaan), yang berkerakyatan dan yang berkeadilan social ; (3) Persatuan Indonesia (kebangsaan) yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab,

berkerakyatan dan berkeadilan social ; (4) Kerakyatan, yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia (berkebangsaan) dan berkeadilan social ; (5) Keadilan sosial, yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia (berkebangsaan) dan berkerakyatan. Ini berarti bahwa sila-sila lain dalam Pancasila harus bermuatan Ketuhanan Yang Maha Esa dan sebaliknya Ketuhanan Yang Maha Esa harus mampu mengejewantah dalam soal kebangsaan (persatuan), keadilan, kemanusiaan, dan kerakyatan.

Keempat, “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” juga harus dimaknai bahwa negara melarang ajaran atau paham yang secara terang-terangan menolak Ketuhanan Yang Maha Esa, seperti komunisme dan atheisme. Karena itu, Ketetapan MPRS No.XXV Tahun 1966 tentang Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/ Marxisme Leninisme masih tetap relevan dan kontekstual. [12]. Pasal 29 ayat 2 UUD bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing ...” bermakna bahwa negara hanya menjamin kemerdekaan untuk beragama. Sebaliknya, negara tidak menjamin kebebasan untuk tidak beragama (atheis). Kata “tidak menjamin” ini sudah sangat dekat dengan pengertian “tidak membolehkan”, terutama jika atheisme itu hanya tidak dianut secara personal, melainkan juga didakwahkan kepada orang lain.

C. PENUTUP

Hubungan agama dan negara merupakan sesuatu yang menarik untuk dikaji dalam suatu negara karena setiap negara berbeda beda dalam memahami dan menerapkannya. Keberadaan agama di Indonesia sangat terjamin dengan dicantumkannya dalam Idiologi negara yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa pada sila pertama Pancasila dan dalam Konstitusi yaitu Pasal 29 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kendati pun begitu negara

Indonesia tidaklah negara agama dengan pengertian didasarkan pada agama tertentu. Karenanya hukum agama harus mendapat tempat yang lebih layak untuk tetap tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat. Perbedaan pemahaman terkait hubungan antara agama dan negara di dalam negara demokrasi adalah suatu hal yang wajar dan ini menjadi salah satu acuan untuk menjadi lebih maju, akan tetapi jangan sampai ketidakepahamaan ini menyebabkan gejolak dan pemerintah harus peka akan situasi ini, karena persoalan agama adalah sesuatu yang paling mendasar dari setiap individu masyarakat di suatu negara. Hubungan agama dan negara adalah saling membutuhkan agama membutuhkan negara untuk perkembangan agamanya dan negara membutuhkan agama untuk peningkatan moral bangsa. Negara secara aktif dan dinamis harus terus mendorong dan memfasilitasi setiap individu-individu sehingga terciptanya kerukunan umat beragama dan tercapailah hubungan ideal yang di harapkan oleh pendiri negara ini dan pejuang-pejuang yang telah susah payah mempertahankan kemerdekaan, karena jika rasa aman, tentram, dan damai dan jiwa Bhinneka Tunggal Ika melekat dijiwa masyarakat Indonesia maka tujuan negara akan mudah untuk dicapai.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. M. Natsir, *Agama dan Negara Dalam Perspektif Islam*, Media Dakwah, Jakarta, 2001.
- [2]. Budiyono, "Hubungan Negara dan Agama dalam Negara Pancasila", *Jurnal Fiat Justicia* Vol. 8 No.3, 2014
- [3]. Din Syamsudin, *Etika Agama Dalam Membangun Masyarakat Madani*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2000.
- [4]. Muntaha, *Fiqih Siyasah ; Doktrin, Sejarah dan Pemikiran Islam Tentang Hukum Tata Negara*, Adicpta Karya Nusa, Yogyakarta, 1988.
- [5]. Lukman Hakim Saifudin, *Makalah "Kongres Pancasila" yang diselenggarakan Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Yogyakarta, 2009.

- [6]. James M. Lutz dan Brenda J. Lutz, *Global Terrorism*, Routledge, London, 2004.
- [7]. H. Alamsjah Ratu Prawiranegara, *Islam dan Pembangunan Politik di Indonesia*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1987.
- [8]. Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945; Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- [9]. Muhammad 'Izzah Darwazah, *Al-Dustur Alqurani wa-al-Sunnah al-Nabawiyahfi syu'un al-Hayah'isa al-Babi al-Halabi wa Syarakah*, damsyaq, Tanpa tahun.
- [10]. Jazim Hamidi & M Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- [11]. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- [12]. Satya Arinanto, Kesimpulan Seminar Pancasila ke-1 tahun 1959 di Yogyakarta "Proses Perumusan Dasar Negara Pancasila", Tesis Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1997

XIII. PERBANDINGAN KOMISI YUDISIAL REPUBLIK INDONESIA DAN KOMISI YUDISIAL BELANDA

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami tentang kedudukan dan kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia serta perbandingannya dengan Komisi Yudisial Belanda. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan cara perbandingan (komparatif). Data yang digunakan adalah data sekunder sedangkan analisis data dilakukan secara kualitatif. Berdasarkan penelitian diperoleh hasil bahwa kedudukan Komisi Yudisial sangat penting, sehingga secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian secara fungsional perannya bersifat penunjang (auxiliary) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman tetapi bukan pelaku kekuasaan kehakiman, melainkan lembaga penegak norma etik (code of ethics) dari hakim. Selain itu Komisi Yudisial juga tidak terlibat dalam hal organisasi, personalia, administrasi dan keuangan para hakim. Hal ini berbeda dengan Komisi Yudisial yang ada di negara Eropa misalnya Belanda. Komisi Yudisial di Belanda (Netherland Council for Judiciary) memiliki kewenangan pada area kebijakan teknis dan pembuatan kebijakan pada bidang peradilan. Komisi Yudisial Belanda dan di Eropa pada umumnya mempunyai kewenangan dalam hal mengelola organisasi, anggaran dan administrasi peradilan termasuk dalam melakukan promosi, mutasi, rekrutmen dan memberikan sanksi terhadap hakim. Mahkamah Agung hanya fokus melaksanakan fungsi peradilan yaitu mengadili dan tidak mengurus masalah administrasi dan organisasi peradilan.

A. PENDAHULUAN

Pasca amandemen UUD 1945 dibidang kekuasaan kehakiman muncul dua lembaga negara baru yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, hal ini bertujuan untuk meningkatkan peran dari kelembagaan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Hubungan antar kekuasaan negara terjadi pergeseran, relasi antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan perwujudan dari sistem *checks and balances*.¹

Pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang peradilan merupakan salah satu langkah yang perlu ditempuh untuk membangun kembali lembaga peradilan Indonesia. Permasalahan yang melilit lembaga peradilan tidak dapat dilepaskan karena kelemahan berbagai peraturan yang gagal dalam menciptakan sistem yang kondusif untuk melahirkan pengadilan yang independen, tidak memihak, bersih, kompeten dan efisien. Langkah dan upaya penting yang lain dalam mensinergikan reformasi peradilan di Indonesia adalah dengan pembentukan sebuah lembaga yang bernama Komisi Yudisial melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (*Pasal 24B*)² dan Pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial *jo.* Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pembentukan Komisi Yudisial merupakan konsekuensi logis yang muncul dari penyatuan atap lembaga peradilan pada MA. Ternyata penyatuan atap berpotensi menimbulkan monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA. Disamping itu, adanya kekhawatiran terhadap MA tidak akan mampu melaksanakan kewenangan administrasi, personel, keuangan dan organisasi pengadilan yang selama ini dilakukan oleh departemen hukum dan HAM. Bahkan, pandangan cukup pesimis menyatakan bahwa MA tidak mungkin

¹ Abustan. "Relasi Lembaga Negara dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", *Jurnal Unifikasi*, Vol. 4, No. 2, Juli 2017, p.59.

² Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24 B

menjalankan fungsi yang diemban dalam penyatuan atap secara baik karena mengurus dirinya saja MA tidak mampu.³Oleh karena itu maka diperlukan adanya lembaga di luar Mahkamah Agung yang dapat mengawasi perilaku hakim lingkup Mahkamah Agung. Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi perilaku hakim, hakim agung dan hakim konstitusi dan kedudukannya berada diluar lingkup kekuasaan kehakiman untuk menjaga integritas para hakim.⁴

Penelitian yang dilakukan A.Ahsin Thohari menyimpulkan bahwa alasan utama sebagai penyebab munculnya gagasan dibentuknya Komisi Yudisial di berbagai negara adalah :

- (1) Lemahnya monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja.
- (2) Tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah dalam hal ini Departemen Kehakiman dan kekuasaan kehakiman.
- (3) Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis nonhukum.
- (4) Rendahnya kualitas dan tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan karena tidak diawasi secara intensif oleh lembaga yang benar-benar independen, dan
- (5) Pola rekrutmen hakim terlalu bias dengan masalah politik karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen.⁵

³ Sirajuddin dan Zulkarnain, 2006, *Komisi Yudisial Dan Eksaminasi Publik*, Bandung : Citra Aditya Bakti, p. 70-71.

⁴ Erniyanti. "Eksistensi Kewenangan Komisi Yudisial dalam Pengawasan Hakim Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Samudra Keadilan*, Vol. 10, No.2, 2015, p. 242.

⁵ A. Ahsin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), p. 31.

Di Indonesia kedudukan Komisi Yudisial ditentukan oleh UUD 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 sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional UUD 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan, dan keterpercayaannya. Karena pentingnya upaya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, maka diperlukan lembaga yang tersendiri yang bersifat mandiri agar pengawasan yang dilakukannya dapat efektif. Sistem pengawasan internal saja seperti yang sudah ada selama ini, yaitu adanya majelis kehormatan hakim, tidak terbukti efektif dalam melakukan pengawasan. Karena itu, dalam rangka perubahan UUD 1945, diadakan lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial.⁶ Lemahnya lembaga pengawasan yang bersifat internal dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu kualitas dan integritas yang tidak memadai, proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, belum adanya kemudahan bagi masyarakat untuk mengadukan dan juga memantau proses serta hasil pengaduan tersebut, semangat membela korps yang kuat dan tidak terdapat kehendak yang kuat dari pemimpin lembaga.⁷

Bahkan lebih jauh lagi, keberadaan lembaga baru yang akan mengawasi agar perilaku hakim menjadi baik (*good conduct*) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia diatur dalam UUD 1945. Dengan adanya Komisi Yudisial ini sebagai salah satu

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Konpress MKRI, p. 187-188. Lihat juga Titik Triwulan Tutik, 2007, *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial ; Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, p. 78-84.

⁷ Nunik Nurhayati, "Eksistensi Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945", *Jurnal Law and Justice*, Vol. I, No. 1, 2016, p.12.

lembaga Negara yang bersifat penunjang (*auxiliary state organ*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman, diharapkan bahwa infrastruktur sistem etika perilaku disemua sektor dan lapisan suprastruktur dan infrastruktur bernegara Indonesia dapat ditumbuh-kembangkan sebagaimana mestinya dalam rangka mewujudkan gagasan negara hukum dan prinsip *good governance* disemua bidang.⁸ Dalam menjalankan wewenang dan tugasnya selama ini telah banyak hal hal positif yang dilakukan oleh Komisi Yudisial terutama dalam melakukan seleksi terhadap calon hakim agung namun dalam tugasnya menjaga kehormatan para hakim dari perbuatan tercela serta tindakan-tindakan *unprofessional conduct* dari para hakim belum maksimal. Masih banyak rekomendasi dari Komisi Yudisial terkait dengan penindakan terhadap hakim diabaikan oleh Mahkamah Agung.⁹

Sedangkan salah satu latar belakang didirikannya Komisi Yudisial di negara-negara Eropa adalah untuk membangkitkan kembali kepercayaan publik terhadap dunia peradilan. Banyak alasan dan motif yang ada untuk mendirikan lembaga seperti Komisi Yudisial di beberapa negara Eropa, dan pada sebagian negara Komisi Yudisial dibentuk dengan tujuan untuk mengembangkan serta menjadikan peradilan yang efisien.

Peran utama dari Komisi Yudisial di Eropa antara lain adalah *Pertama*, menjamin adanya independensi peradilan. *Kedua*, ia juga bertugas untuk mengajukan kandidat hakim yang baik dan memberikan pendidikan yang berkualitas bagi para hakim. Dan juga melakukan fungsi lainnya seperti penegakan kedisiplinan hakim, seleksi hakim, pendidikan profesional hakim, pengujian kompetensi hakim, dan juga mulai merambah pada tataran area kode etik hakim. Peran *ketiga* dari Komisi Yudisial adalah mengambil alih fungsi manajemen peradilan dari tanggung jawab pemerintah (eksekutif), itulah yang dilakukan Komisi Yudisial di negara-negara Eropa khususnya Eropa Utara misalnya adalah

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*, p. 188.

⁹ Bambang Sutiyoso, "Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan Hukum di Indonesia", *Jurnal IusQuia IusTum*, Vol. 18, No. 2, 2011, p.268.

Belanda.¹⁰ Berdasarkan uraian tersebut maka dalam tulisan ini akan dibahas tentang bagaimana perbandingan terkait dengan kedudukan dan kewenangan Komisi Yudisial di Indonesia dan Belanda.

A. PEMBAHASAN

1. Komisi Yudisial Republik Indonesia Kedudukan, Susunan dan Keanggotaan

Kedudukan Komisi Yudisial ini sangat penting. Secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian perlu dicatat bahwa, meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi secara fungsional, perannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi bukan merupakan pelaku kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Karena komisi ini hanya berurusan dengan persoalan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Keberadaannya sebenarnya berasal dari lingkungan internal hakim sendiri, yaitu dari konsepsi mengenai majelis kehormatan hakim yang terdapat di dalam dunia profesi kehakiman dan di lingkungan Mahkamah Agung. Artinya, sebelumnya fungsi *ethical auditor* ini bersifat internal. Namun, untuk lebih menjamin efektivitas kerjanya dalam rangka mengawasi perilaku hakim, maka fungsinya ditarik keluar menjadi *external auditor* yang kedudukannya dibuat sederajat dengan pengawasnya.¹¹

¹⁰ Wim Voermans, "Indonesia Councils for Judiciary, Seminar of Comparative Models of Judicial Commissions" Makalah dalam Seminar Peran Komisi Yudisial Di Era Transisi Menuju Demokrasi, Komisi Yudisial RI, 5 Juli 2004, Jakarta.

¹¹ *Idem.*, hal. 189. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas UUD Tahun 1945*, Jakarta : Sinar Grafika, p. 100.

Meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan juga dengan Mahkamah Konstitusi, namun karena sifat fungsinya yang khusus dan penunjang (*auxiliary*), kedudukan protokolernya tidak perlu diperlakukan sama dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta DPR, MPR, DPD, dan BPK. Karena Komisi Yudisial itu sendiri bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan negara secara langsung. Komisi Yudisial bukan lembaga yudikatif, eksekutif, apalagi legislatif. Komisi ini hanya berfungsi menunjang tegaknya kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim sebagai pejabat penegak hukum dan lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman (*judiciary*).¹²

Di Indonesia peran strategis yang dapat dilakukan oleh Komisi Yudisial sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 serta Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 adalah : *pertama*, mengusulkan pengangkatan hakim agung. Peran ini dilakukan untuk menghindari kentalnya kepentingan eksekutif ataupun legislatif dalam rekrutmen hakim agung. *Kedua*, peran lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Hal ini dilakukan dengan pengawasan eksternal yang sistematis dan intensif oleh lembaga independen terhadap lembaga peradilan dengan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya.¹³

Peran ini harus segera diwujudkan dengan sebaik-baiknya oleh Komisi Yudisial untuk memperbaiki pelaksanaan penegakan hukum di Indonesia. Merebaknya kasus dugaan suap yang melibatkan para hakim di MA kian menyurutkan kepercayaan masyarakat pada lembaga ini. Menjalarnya pesimisme dan ketidakpercayaan publik terhadap institusi penegak hukum di Indonesia ditengarai sudah berlangsung lama. Sinyalemen adanya permainan dan jual beli perkara oleh aparat penegak hukum terjadi mulai pengadilan tingkat pertama hingga tingkat banding di berbagai daerah. Merebaknya penyuapan terhadap hakim kian

¹² *Ibid.*

¹³ Sirajudin dan Zulkarnain, 2006, *Komisi Yudisial...*, *Op Cit*, p. 72-73.

mengokohkan citra negatif pengadilan sekaligus menunjukkan betapa susahny mencari dan menemukan keadilan hukum yang benar-benar bersih dan objektif dalam sistem peradilan Indonesia.¹⁴Dalam *Pasal 24A* ayat (3) UUD 1945 ditentukan : Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.¹⁵*Pasal 24B* UUD 1945 menentukan bahwa :

- (1) Komisi Yudisial bersifat tmandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hokum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.¹⁶

Dari dua tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial jelas bersifat menunjang terhadap pelaksanaan tugas kekuasaan kehakimanyang pada puncaknya diselenggarakan oleh Mahkamah Agung. Tugas pertama berkenaan dengan rekrutmen hakim agung, dan yang kedua berkenaan dengan pembinaan hakim dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku para hakim. Kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu sangat penting untuk dijaga dan ditegakkan agar sistem peradilan kekuasaan kehakiman secara keseluruhan dapat dipercaya. Demokrasi tidak akan tumbuh dan berkembang tanpa diimbangi dan dikontrol oleh *rule of law* yang bertumpu pada sistem kekuasaan kehakiman yang dapat dipercaya. Untuk menjaga dan membangun kepercayaan atau

¹⁴ *Idem.*, p. 73.

¹⁵ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24A ayat (3)

¹⁶ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24B ayat (1), (2), (3) & (4)

confidence building itu maka diperlukan satu lembaga tersendiri yang menjalankan upaya luhur itu.¹⁷

Lembaga Komisi Yudisial tersebut tidak dimaksudkan sebagai lembaga tandingan, ataupun berada dalam posisi yang berhadap-hadapan dengan lembaga peradilan. Komisi Yudisial bukanlah lembaga pengawas peradilan atau pengawas kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukan pula dibentuk untuk maksud memberantas mafia peradilan, karena mafia peradilan sudah termasuk kategori kejahatan dan pelanggaran hukum yang harus diberantas oleh penegak hukum, sedangkan Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum, melainkan lembaga penegak kode etik dan perilaku yang menyimpang dari para hakim dari standar kode etik sebelum pelanggaran tersebut berkembang menjadi pelanggaran hukum (*deviation against legal norms*). Pemeriksaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi ini sangat penting untuk mendorong agar para hakim dapat memperbaiki diri dan menghindari dari perilaku yang tidak terpuji. Jika ditemukan indikasi pelanggaran hukum, Komisi Yudisial juga dapat meneruskan ke aparat penegak hukum untuk diproses hukum selanjutnya.¹⁸

Adanya Komisi Yudisial ini diharapkan bahwa sistem *rule of ethics* dapat dikembangkan secara efektif dalam praktek, di samping sistem *rule of law* yang perlu terus dimantapkan peranannya. Jika pelaksanaan tugas Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim dapat dijalankan dengan baik, maka secara tidak langsung pasti akan berpengaruh terhadap upaya membangun sistem peradilan yang terpercaya (*respectable judiciary*) dan terbebas dari praktik korupsi dan kolusi serta jeratan mafia peradilan. Oleh karena itu, keberhasilan pelaksanaan tugas Komisi Yudisial itu sendiri juga penting untuk membersihkan pengadilan

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, p. 576-577.

¹⁸ *Idem.*, p.577.

dari segala praktek yang kotor.¹⁹

Salah satu alasan membentuk Komisi Yudisial adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim, serta menjaga kehormatan dan keluhuran martabatnya. Dengan demikian diharapkan dapat tercipta independensi kekuasaan kehakiman dan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman baik dari segi hukum maupun dari segi etika. Oleh karena itu, institusi pengawas independen terhadap para hakim itu haruslah dibentuk di luar struktur Mahkamah Agung. Melalui Komisi Yudisial, diharapkan aspirasi warga masyarakat dilibatkan dalam proses pengangkatan Hakim Agung serta dilibatkan pula dalam proses penilaian terhadap etika kerja dan kemungkinan pelanggaran etika yang dilakukan oleh hakim.

Dalam konsteks itulah, pada awalnya keberadaan Komisi Yudisial dikaitkan juga dengan fungsi pengawasan yang bersifat eksternal terhadap kekuasaan kehakiman. Keberadaan Komisi Yudisial di luar struktur Mahkamah Agung dipandang penting agar proses pengawasan dapat benar-benar objektif untuk kepentingan pengembangan sistem peradilan yang bersih, efektif dan efisien. Pelaksanaan dan bentuk pengawasan yang dijalankan Komisi Yudisial tidak boleh melanggar independensi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu wewenang pengawasan Komisi Yudisial terbatas pada hal-hal yang bersifat non-yudisial.

Sebagaimana Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial tetap merupakan fenomena ketatanegaraan yang relatif baru sehingga kehadirannya dalam bentuk ideal masih terus berada dalam tingkat pencarian formulasi. Di Eropa sampai tahun 1999, terdapat 7 (tujuh) Negara yang mempunyai lembaga semacam Komisi Yudisial antara lain : Perancis, Italia, Spanyol, Portugal, Irlandia, Swedia dan Denmark, sedangkan di seluruh dunia, dari 197 (seratus sembilan puluh tujuh) Negara anggota PBB, ada 43 (empat puluh tiga) Negara – termasuk ke-7 negara Eropa

¹⁹ *Idem.*, p.577-578.

diatas yang mempunyai lembaga sejenis Komisi Yudisial. 21 (dua puluh satu) dari 43 (empat puluh tiga) Negara tersebut, Ketua Mahkamah Agung secara *Ex-officio* sekaligus menjadi Ketua Komisi Yudisial. Sementara di Negara-negara lainnya (termasuk Indonesia), ketentuan mengenai struktur organisasi Komisi Yudisial tidak diatur dalam konstitusi.²⁰

Komisi Yudisial RI terdiri atas seorang ketua, seorang wakil ketua yang merangkap anggota dan lima orang anggota. Keanggotaan terdiri atas unsur mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat.²¹ Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, untuk masa jabatan 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.²² Untuk dapat menjadi anggota KY harus memenuhi persyaratan sebagai berikut : (1) warga Negara Indonesia; (2) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 68 (enam puluh delapan) tahun; (4) mempunyai pengalaman di bidang hukum paling singkat 15 (lima belas) tahun; (5) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; (6) sehat jasmani dan rohani; (7) tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan; dan (8) melaporkan daftar kekayaan.²³

Agar anggota Komisi Yudisial dapat menjalankan fungsinya secara jujur dan baik, maka anggota Komisi Yudisial dilarang merangkap menjadi : (1) pejabat Negara atau penyelenggara

²⁰ Djohansjah, 2008, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Bekasi : Kasaint Blanc, 2008, p. 115-116.

²¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 6.

²² Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 29.

²³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 26.

Negara menurut peraturan perundang-undangan; (2) hakim; (3) advokat; (4) notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT); (5) pengusaha, pengurus atau karyawan badan usaha milik Negara (BUMN) atau badan usaha swasta; (6) pegawai negeri; atau (7) pengurus partai politik.²⁴

Proses pemberhentian dengan hormat keanggotaan Komisi Yudisial dari jabatannya dilakukan Presiden atas usul Komisi Yudisial apabila : (1) meninggal dunia; (2) permintaan sendiri; (3) sakit jasmani dan rohani terus menerus; atau (4) berakhir masa jabatannya. Sedangkan pemberhentian tidak dengan hormat dari jabatannya dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, atas usul Komisi Yudisial karena : (1) melanggar sumpah jabatan; (2) dijatuhi hukuman pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (3) melakukan perbuatan tercela; (4) terus-menerus malalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya; atau (5) melanggar larangan rangkap jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.²⁵ Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Komisi Yudisial dibantu oleh Sekretariat Jenderal yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang dijabat oleh pegawai negeri sipil. Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial mempunyai tugas memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Komisi Yudisial.²⁶

Tugas dan Wewenang Komisi Yudisial RI

Kejelasan bangunan hukum KY dalam struktur ketatanegaraan terutama dalam kekuasaan kehakiman, dapat dikaji dari ketentuan

²⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 31.

²⁵ Indonesia, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 32 dan 33 Ayat (1).

²⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 12 Ayat (1).

Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim”. Secara operasional ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tersebut dijabarkan dalam Pasal 13 Undang-undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (yang selanjutnya disebut UUKY), bahwa dalam kedudukannya sebagai lembaga negara yudisial, Komisi Yudisial diberi kewenangan antara lain :

- (1) Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR.
- (2) Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.²⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut KY setidaknya memiliki dua wewenang utama, yaitu : (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan(2) wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dari wewenang pertama kita dapat mengatakan bahwa KY adalah sebuah lembaga Negara yang mempunyai wewenang melayani. Dengan demikian KY dapat dinamakan lembaga Negara yang memberikan pelayanan (*auxiliary body*). Akan tetapi, apabila kita perhatikan wewenang yang kedua, maka KY bukanlah *auxiliary body*. Artinya, KY adalah lembaga Negara utama. Dengan demikian, menurut Sri Soemantri dalam diri KY terdapat dua sifat lembaga Negara.²⁸Rumusan *Pasal 24B UUD 1945* pasca amandemen *juncto* *Pasal 13 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial* tersebut diatas secara substansial dinilai masih melemahkan posisi KY, dan tidak sesuai dengan gagasan awal pembentukan KY.

Keberadaan KY secara lengkap sebagaimana diatur dalam Pasal 24B UUD 1945 adalah : (1) Komisi Yudisial bersifat

²⁷ Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 12.

²⁸ Titik Triwulan Tutik, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Cerdas Pustaka Publisher, p. 266.

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 dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, (4) Susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan Undang-Undang.²⁹

Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial juga bekerja berdampingan dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun Lembaga Perwakilan Rakyat. Dalam bekerja, Komisi Yudisial harus lebih dekat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan parlemen. Lebih tegasnya, Komisi Yudisial harus mengambil jarak sehingga tidak menjadi alat politik para politisi, baik yang menduduki jabatan eksekutif maupun legislatif, pemerintah ataupun lembaga perwakilan rakyat untuk mengontrol dan mengintervensi independensi kekuasaan kehakiman.³⁰

Sebaliknya, menurut ketentuan *Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2004* tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial merupakan lembaga Negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Dengan demikian, Komisi Yudisial sendiri juga bersifat independen yang bebas dan harus dibebaskan dari intervensi dan pengaruh cabang-cabang kekuasaan ataupun lembaga-lembaga Negara lainnya. Meskipun demikian, dengan sifat independen tersebut tidak berarti bahwa Komisi Yudisial tidak diharuskan bertanggungjawab oleh undang-undang.

²⁹ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24 B

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...Op. Cit.*, p.189-190.

Menurut ketentuan Bab III *Pasal* 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial mempunyai wewenang (a) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR; dan (b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Selanjutnya, ditentukan oleh *Pasal* 14 UU No. 22 Tahun 2004 tersebut, dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam *Pasal* 13 huruf a, Komisi Yudisial mempunyai tugas :

- (1) Melakukan pendaftaran calon Hakim Agung
- (2) Melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung
- (3) Menetapkan calon Hakim Agung; dan
- (4) Mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.³¹

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tersebut, ditentukan pula : (i) Dalam hal berakhir masa jabatan Hakim Agung, Mahkamah Agung menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar nama Hakim Agung yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhir masa jabatan tersebut, (ii) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan, sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari Mahkamah Agung mengenai lowongan Hakim Agung.³²

Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari sejak menerima pemberitahuan mengenai lowongan Hakim Agung, Komisi Yudisial mengumumkan pendaftaran penerimaan calon Hakim Agung selama 15 (lima belas) hari berturut-turut. Mahkamah Agung, Pemerintah, dan masyarakat dapat mengajukan calon Hakim Agung kepada Komisi Yudisial.

³¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 14.

³² Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415, Pasal 14 Ayat (1).

Pengajuan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam pengumuman pendaftaran penerimaan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam *Pasal* 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial disebutkan ;

- (1) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas :
 1. Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim;
 2. Menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;
 3. Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;
 4. Memutuskan benartidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; dan
 5. Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.
- (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim.
- (3) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hurufa Komisi Yudisial dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

- (4) Aparat penegak hukum wajib menindaklanjuti permintaan Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (3).³³

2. Kedudukan dan Wewenang Lembaga Komisi Yudisial di Negara Eropa

Salah satu latar belakang mendirikan Komisi Yudisial di negara-negara Eropa adalah untuk membangkitkan kembali kepercayaan publik terhadap dunia peradilan. Banyak alasan dan motif yang ada untuk mendirikan lembaga seperti Komisi Yudisial di beberapa negara, dan pada sebagian negara Komisi Yudisial dibentuk dengan tujuan untuk mengembangkan serta menjadikan peradilan yang efisien.

Dilihat dari *historical background* Komisi Yudisial di Uni Eropa, didirikannya Komisi Yudisial terinspirasi oleh munculnya gelombang demokrasi di Eropa Timur, yang menuntut terjadinya proses peradilan yang dipercaya oleh Publik. Gagasan awal didirikannya Komisi Yudisial di Eropa adalah sebagai penghubung kepentingan pemerintah dan kepentingan peradilan. Selain itu juga untuk memberikan jaminan independensi peradilan. Dalam konteks itu, peran utama Komisi Yudisial di Uni Eropa adalah menjamin sistem peradilan, mengajukan kandidat hakim yang profesional, memberikan pendidikan yang berkualitas kepada hakim, menguji kompetensi hakim, menegakkan kode etik hakim, mengembangkan jaringan publik dan mengambil alih fungsi manajemen peradilan dari tanggung jawab pemerintah. Hal tersebut dijabarkan dengan berbagai kewenangan lanjutan, yaitu ; menyangkut tindakan disipliner, penentuan karir hakim, seleksi hakim, pendidikan hakim, kebijakan umum pada bagian-bagian pelayanan publik yang ada pada peradilan seperti fasilitas anggaran, rumah dinas, dan peningkatan teknologi.

³³ Indonesia, Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250, Pasal 20 Ayat (1), (2), (3) dan (4).

Komisi Yudisial di Eropa utara memiliki tanggung jawab dan kompetensi pada area kebijakan teknis, pembuatan kebijakan pada bidang peradilan. Fungsi yang pertama misalnya terkait soal bagaimana mengefisienkan anggaran peradilan, membuat SOP kebijakan terkait dengan Hubungan Masyarakat. Adapun fungsi keduanya adalah fungsi manajerial yang dilakukan terhadap peradilan yang meliputi perumahan, untuk hakim, ruang sidang dan informasi publik. Sementara Komisi Yudisial di Eropa selatan memiliki kewenangan di dalam penentuan karir, rekrutmen hakim, pendidikan tetap, training berkala, rotasi, mutasi, dan promosi hakim, serta penegakan disiplin (kode etik).³⁴

Sebagai perbandingan akan diurai tentang kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga sejenis Komisi Yudisial di Eropa utara yaitu Belanda

Kekuasaan Kehakiman dan Latar Belakang Lahirnya Komisi Yudisial di Belanda

Kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Belanda digambarkan sebagai lembaga peradilan yang memiliki independensi sebagaimana diatur dalam konstitusi (*grondwet*) Belanda.³⁵ Konstitusi Belanda menyatakan bahwa anggota lembaga peradilan (hakim) dan *Procerure General* yang berada di Mahkamah Agung diangkat untuk seumur hidup oleh pemerintah. Anggota lembaga peradilan tersebut hanya dapat diberhentikan sementara dan diberhentikan penuh oleh pengadilan yang ditentukan dalam undang-undang. Dengan demikian, jaminan konstitusional bagi independensi peradilan hanyalah untuk individu anggota lembaga peradilan.

Dalam arti fungsional, independensi lembaga peradilan di Belanda di jamin di semua tingkatan. Namun, sistem Belanda tidak mengenal istilah independensi yang absolut dan pemisahan kekuasaan yang absolut. Pemisahan kekuasaan dalam sistem

³⁴ Wim Voermans, "Indonesia Councils for Judiciary...*Op. Cit.*, p.135-136.

³⁵ Lihat Pasal 117 Konstitusi atau *Grondwet* (Gw) Belanda

Belanda memiliki karakteristik *checks and balances* dimana berbagai kekuasaan negara yang paling penting bekerjasama di beberapa bidang tertentu, saling mempengaruhi dan (sebagai akibat dari hal tersebut) mengontrol satu sama lain. Oleh karena itu, dalam batas tertentu, lembaga peradilan bergantung pada kekuasaan negara lainnya.³⁶

Dalam konteks operasional lembaga peradilan di Belanda secara parsial bergantung kepada pemerintah, yakni Menteri Kehakiman yang memiliki tanggung jawab manajerial atas anggaran dan bertindak sebagai badan yang bertanggung jawab atas staf pendukung lembaga peradilan. Pemerintah juga terlibat dalam pengangkatan anggota lembaga peradilan dan memonitor secara umum berbagai data yang sifatnya non intrinsik dari organisasi peradilan.

Organisasi peradilan di Belanda sejak tahun 1992 dilakukan perubahan (revisi) mendasar. Perubahan ini khususnya dilakukan untuk menciptakan kondisi yang dapat meningkatkan dan memelihara kualitas lembaga peradilan, pelayanan lembaga peradilan serta menciptakan keseimbangan dalam struktur organisasi peradilan.³⁷Pada tahun 1977 Menteri Kehakiman Belanda dan Majelis Rendah Belanda membentuk komisi yang disebut dengan Komisi *Leemhuis*, guna memberikan masukan mengenai hal-hal yang terkait dengan manajemen dan kualitas lembaga peradilan di masa mendatang.³⁸

Pada bulan Januari 1998, Komisi *Leemhuis* mengeluarkan laporan akhirnya yang berjudul '*Jurisdiction with the Time*'. Inti dari laporan tersebut adalah masukan kepada Menteri Kehakiman untuk melanjutkan pendirian suatu Komisi Yudisial. Komisi Yudisial tersebut adalah organisasi penengah antara politik dan administrator yang bertanggung jawab secara politik

³⁶ Wim Voermans, 2010, *Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa*, Diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, Jakarta : Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), p.121-122.

³⁷ *Idem.*, p.124.

³⁸ *Idem.*, p.126-127.

terhadap organisasi peradilan (Menteri Kehakiman). Komisi Yudisial laksana pedang bermata dua, pada satu sisi ia mendorong independensi peradilan dalam arti organisasional, di sisi lain ia memperluas tanggung jawab dan pertanggung jawaban pribadi (*self responsibility*) lembaga peradilan, terutama dalam bidang administrasi, manajemen dan anggaran.³⁹

Pembentukan Komisi Yudisial adalah bagian dari kerangka operasional revisi yang lebih luas dari lembaga peradilan Belanda. Tujuannya pada intinya bersifat praktis yaitu sebuah Komisi Yudisial dapat membantu perluasan tanggung jawab manajerial lembaga peradilan. Sejalan dengan usulan penerapan manajemen integral, keberadaan Komisi Yudisial diharapkan pula dapat meningkatkan efisiensi lembaga peradilan dan untuk meningkatkan independensi peradilan. Komisi Yudisial memiliki sejumlah kewenangan dalam pembentukan kebijakan (urusan eksternal dan pelayanan umum, kolaborasi peradilan, manajemen personil dan kebijakan pengangkatan calon hakim, memberikan nasehat kepada Menteri Kehakiman dan kebijakan untuk peningkatan kualitas) dan tugas-tugas yang berkaitan dengan manajemen (perumahan dan keamanan, otomatisasi, administrasi organisasi, dan penyediaan informasi administratif).⁴⁰

Dilatarbelakangi adanya kebutuhan bagi lembaga peradilan untuk fokus pada tugas-tugas yudisialnya serta inefisiensi pengelolaan anggaran oleh badan peradilan, akhirnya melalui suatu program reorganisasi sistem peradilan di Belanda pada tahun 2002 lahirlah sistem manajemen terpadu peradilan serta pembentukan Komisi Yudisial pada sistem Peradilan Belanda.⁴¹

Komisi Yudisial Belanda dikenal dengan nama *Raad Voor de Rechtspraak* atau *Netherland Council for Judiciary* (NCL). Nama tersebut diatur dalam *Judicial Act 1827*. NCL secara resmi dibentuk

³⁹ *Idem.*, p.127. Lihat juga dalam Wim Voermans, "Indonesia Council for Judiciary...*Loc. Cit.*

⁴⁰ Wim Voermans, *Komisi Yudisial...*, *Op.Cit.* p. 127.

⁴¹ Komisi Yudisial Republik Indonesia. 2014. *Studi Perbandingan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara*. Jakarta : Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI, p. 88.

pada tanggal 1 Januari 2011 sebagai lembaga independen yang memiliki tujuan utama untuk mengatasi beberapa masalah yang dihadapi oleh peradilan Belanda termasuk diantaranya soal anggaran. NCJ memiliki 4 anggota yang diusulkan oleh Kementerian Hukum dan disetujui oleh Kerajaan Belanda, dengan masa jabatan 6 tahun dan dapat diperpanjang selama 3 tahun.⁴²

Tugas dan Wewenang Komisi Yudisial Belanda

Komisi Yudisial di Belanda melaksanakan sejumlah tugas pembuatan kebijakan, dan tugas-tugas yang berkaitan dengan manajemen serta tugas dibidang anggaran. Adapun tugas dan wewenang dari NCJ adalah a).Pembuatan kebijakan (urusan eksternal, pelayanan kepada publik, kerjasama yudisial, manajemen personalia, kebijakan pemilihan hakim, kebijakan penelitian, pemberian nasehat kepada Departemen Kehakiman dankebijakan kualitas b). Kewenangan yang berkaitan dengan manajemen (akomodasi dan keamanan, otomatisasi, administrasi organisasi dan penyediaan informasi administratif c). Kebijakan anggaran (prosedur anggaran, tata cara pendistribusian anggaran danjustifikasi pembelanjaan anggaran d). Wewenang lainnya (wewenang korektif atau pendisiplinan, wewenang pengajuan calon hakim, kenaikan pangkat dan penempatan hakim).⁴³

C. PENUTUP

Kesimpulan

Dua tugas dan kewenangan Komisi Yudisial bersifat menunjang terhadap pelaksanaan tugas kekuasaan kehakiman yang pada puncaknya diselenggarakan oleh Mahkamah Agung. Tugas pertama berkenaan dengan rekrutmen hakim agung, dan yang kedua berkenaan dengan pembinaan hakim dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat,

⁴² *Idem.*, p. 89.

⁴³ Lintong O. Siahaan, "Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Kontrol Hakim", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 35, No. 4, 2005. p. 421.

dan perilaku para hakim. Kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu sangat penting untuk dijaga dan ditegakkan agar sistem peradilan secara keseluruhan dapat dipercaya. Demokrasi tidak akan tumbuh dan berkembang tanpa diimbangi dan dikontrol oleh *rule of law* yang bertumpu pada sistem kekuasaan kehakiman yang dapat dipercaya. Untuk menjaga dan membangun kepercayaan itu maka diperlukan satu lembaga tersendiri yang menjalankan upaya tersebut.

Kedudukan Komisi Yudisial sangat penting sehingga secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian perlu dicatat bahwa meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi secara fungsional perannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi bukan pelaku kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Karena komisi ini hanya berurusan dengan persoalan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional. Hal ini jelas berbeda dibandingkan dengan Komisi Yudisial yang ada di Eropa khususnya Eropa utara.

Komisi Yudisial di Eropa utara yang diwakili oleh Belanda memiliki tanggung jawab dan kompetensi pada area kebijakan teknis dan pembuatan kebijakan pada bidang peradilan yaitu pembuatan kebijakan, kewenangan yang berkaitan dengan manajemen, kebijakan anggaran, wewenang lainnya misalnya wewenang korektif atau pendisiplinan, (wewenang pengajuan calon) dalam proses pengangkatan hakim serta kenaikan pangkat dan penempatan hakim.

Saran

Komisi Yudisial di Indonesia perlu mengadopsi atau meniru Komisi Yudisial yang ada di Belanda dan disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. Komisi Yudisial di Belanda mempunyai kewenangan dalam hal mengelola organisasi, anggaran dan administrasi peradilan termasuk dalam melakukan promosi, mutasi dan memberikan sanksi terhadap hakim. Mahkamah Agung hanya fokus melaksanakan fungsi peradilan yaitu mengadili dan tidak mengurus masalah administrasi dan organisasi peradilan. Dengan demikian diharapkan Mahkamah Agung menjadi institusi yang profesional dalam menegakkan hukum dan keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Komentar Atas UUD Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2005. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Konpress MKRI.
- , 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Bhuana Ilmu Populer.
- Djohansjah. 2008. *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*. Bekasi : Kasaint Blanc.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. 2014. *Studi Perbandingan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara*. Jakarta : Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI.
- Sirajuddin dan Zulkarnain. 2006. *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Suparto.2017. *Dinamika Hubungan Antara Komisi Yudisial Dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia*. Jakarta : Bina Karya.

- Thohari, A. Ahsin. 2004. *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*. Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Tutik, T. Triwulan. 2007. *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial ; Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher.
- , 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Cerdas Pustaka Publisher.
- Voermans, Wim. 2002. *Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa*, Diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein. Jakarta : Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP).

Jurnal, Makalah

- Abustan. "Relasi Lembaga Negara dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", *Jurnal Unifikasi*, Vol. 4, No. 2, Juli 2017. P.55-63.
- Erniyanti. "Eksistensi Kewenangan Komisi Yudisial dalam Pengawasan Hakim Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Samudra Keadilan*, Vol. 10, No.2, 2015. P. 241-254.
- Nurhayati, Nunik. "Eksistensi Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945", *Jurnal Law and Justice*, Vol. I, No. 1, 2016. P.9-15.
- O. Siahaan, Lintong. "Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Kontrol Hakim", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 35, No. 4, 2005. P. 408-432
- Suparto. "Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Perbandingannya Dengan Komisi Yudisial Di

- Beberapa Negara Eropa”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47, No. 4, 2017. P. 497-513
- Sutiyoso, Bambang. “Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan Hukum di Indonesia”, *Jurnal IusQuia IusTum*, Vol. 18, No. 2, 2011. P.266-284.
- Thohari, A. Ahsin. “Kedudukan Komisi - Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum JENTERA*, Edisi 12-Tahun III, 2006. P. 35-52.
- Voermans, Wim. “Indonesia Councils for Judiciary, Seminar of Comparative of Judicial Commissions” *Makalah* dalam Seminar Peran Komisi Yudisial Di Era Transisi Menuju Demokrasi. Komisi Yudisial RI. Jakarta 5 Juli 2004.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945
- Indonesia, Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4415
- Indonesia, Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5250
- Konstitusi (*Ground Wet*) Belanda

XIV. ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 05/PUU-IV/2006 TENTANG PENGUJIAN UNDANG UNDANG NO. 22 TAHUN 2004 DAN UNDANG-UNDANG NO. 4 TAHUN 2004

Abstrak

Amandemen UUD 1945 melahirkan Lembaga Negara baru yaitu Komisi Yudisial. Komisi Yudisial dibentuk untuk melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung dan melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Namun dalam perjalanannya Hakim Agung menganggap Komisi Yudisial terlalu ikut campur sehingga mengganggu independensi peradilan. Karena itu Hakim Agung melakukan Judicial Review terhadap UU No.22 Tahun 2004 dan UU No.4 Tahun 2004. Akhirnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan nomor : 05/PUU-IV/2006 dengan hasil: (a). Hakim Konstitusi tidak termasuk kedalam hakim yang menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial, karena pada waktu muncul ide pembentukan Komisi Yudisial belum ada lembaga Mahkamah Konstitusi, sehingga terbentuknya Komisi Yudisial hanya dimaksudkan untuk melakukan pengawasan terhadap hakim dan Hakim Agung (b). Hakim Agung termasuk kedalam hakim yang menjadi obyek pengawasan oleh Komisi Yudisial. Hal ini sejalan dengan tujuan awal dibentuknya Komisi Yudisial yang memang untuk mengawasi perilaku hakim dan Hakim Agung (c). Substansi tentang pengawasan dibatalkan karena tidak sejalan dengan prinsip Checks and Balances, Komisi Yudisial merupakan Lembaga Negara penunjang (auxiliary state organ) yang tidak dapat mengawasi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Negara utama (main state organ). Dalam memutus perkara ini Hakim Konstitusi cenderung menggunakan metode penafsiran historis dan sistematis, selain itu Putusan Mahkamah Konstitusi No.05/PUU-IV/2006 berpotensi melanggar asas

nemo iudex in propria causa yaitu asas seseorang tidak dapat menjadi hakim bagi dirinya sendiri.

A. PENDAHULUAN

Gagasan dibentuknya Komisi Yudisial salah satu penyebabnya adalah maraknya mafia hukum dan peradilan serta gagalnya institusi peradilan dalam melakukan pengawasan internal. Kondisi ini menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap peradilan, oleh karena itu para hakim perlu diawasi perilakunya agar tidak menyimpang dari kode etik dan pedoman perilaku hakim oleh institusi di luar Mahkamah Agung. Dengan demikian diharapkan dunia peradilan akan lebih baik selain itu keberadaan lembaga pengawas ini akan memperkuat kekuasaan kehakiman itu sendiri, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap peradilan akan kembali pulih.¹ Hal serupa juga terjadi di eropa, salah satu alasan dibentuknya Komisi Yudisial adalah untuk membangkitkan kembali kepercayaan publik terhadap dunia peradilan. Alasan lain adalah sebagai penghubung kepentingan pemerintah dan kepentingan peradilan serta untuk menjamin independensi peradilan. Dari keadaan ini lahir ide untuk membentuk lembaga pengawas eksternal terhadap hakim yang bersifat independen.²

Tidak lama setelah dibentuk, Komisi Yudisial terlibat konflik dengan Mahkamah Agung. Padahal Komisi Yudisial adalah mitra Mahkamah Agung, yang seyogyanya bersinergi untuk bersama-sama menjaga dan menegakkan martabat serta kehormatan hakim dalam rangka memperkuat kekuasaan kehakiman. Ketika itu, Komisi Yudisial mulai menterjemahkan tugas-tugasnya dalam langkah konkrit terutama untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim, termasuk hakim agung. Konflik ini bermula ketika Komisi Yudisial merasa adanya kesulitan untuk meminta keterangan dari ketua Mahkamah Agung tentang

¹ Firmansyah Arifin. (2007). *Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan Mendayung Diantara Simpati Dan Resistensi*. Bunga Rampai Komisi Yudisial, Edisi ke II. Jakarta : Komisi Yudisial RI, p. 87.

² A. Ahsin Thohari. (2004). *Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*. Jakarta : ELSAM, p. 46.

kasus yang menjadi perhatian masyarakat. Ketegangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial semakin menjadi ketika Komisi Yudisial menyebut adanya beberapa hakim agung yang dinyatakan bermasalah berdasarkan laporan dari masyarakat.³

Hakim agung merasa hak dan kewenangan konstitusionalnya dirugikan⁴, sebagai akibat dari berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut. Oleh karena itu 31 hakim agung mengajukan permohonan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Para pemohon menilai bahwa isi kedua Undang-Undang tersebut bertentangan dengan *Pasal 24B ayat (1)* UUD 1945. Menurut pemohon, Komisi Yudisial hanya berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung tapi tidak berwenang mengawasi hakim agung. Kewenangan Komisi Yudisial atas hakim agung hanya terbatas pada mengusulkan pengangkatan, sedangkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hanya berlaku untuk hakim-hakim di bawah hakim agung. Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 Agustus 2006 melakukan sidang pleno dan membuat keputusan Nomor :05/PUU-IV/2006 yang intinya adalah bahwa :

- a. Hakim Konstitusi tidak termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial.
- b. Hakim Agung termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial.
- c. Substansi yang terkait dengan pengawasan dan penjatuhan sanksi terhadap hakim dibatalkan.⁵

³ O.C. Kaligis. (2006). *Mahkamah Agung Vs Komisi Yudisial Di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : O.C. Kaligis Associates, p. 74.

⁴ Pasal-pasal yang dianggap merugikan Mahkamah Agung adalah Pasal 1 angka 5, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5), Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) serta ayat (5), Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

⁵ Isi Putusan Mahkamah Konstitusi No.05/PUU-IV/2006 Tentang *Judicial Review* UU No.22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *Judicial Review* Undang-Undang No.22 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.4 Tahun 2004 oleh beberapa kalangan dan ahli hukum tata negara diantaranya, Moh. Mahfud MD, Denny Indrayana dan Saldi Isra dianggap kontroversial. Gugatan hakim agung bahwa Komisi Yudisial tidak berwenang mengawasi hakim agung dan hakim konstitusi melainkan hanya berwenang mengawasi hakim-hakim dibawahnya dapat dilihat juga dari aspek politik hukum, sebab politik hukum adalah *legal policy* (kebijakan hukum) yang antara lain menggambarkan arah hukum yang dikehendaki oleh isi UUD atau UU. Kalau sejak semula yang dikehendaki oleh UUD adalah Komisi Yudisial mengawasi semua hakim, termasuk hakim agung, mengapa UUD menuliskan secara terpisah antara mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan keluhuran martabat, kehormatan dan perilaku hakim.⁶

Sebagaimana diketahui Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 atau sebagai lembaga negara penafsir konstitusi. Dalam menafsirkan konstitusi ada beberapa metode interpretasi yang digunakan oleh Hakim Konstitusi. Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis akan menganalisis pertimbangan hukum hakim konstitusi dalam memutus perkara tersebut.

B. KERANGKA TEORI

1. Penafsiran Hukum dan Konstitusi oleh Hakim

Interpretasi dalam pandangan ahli hukum memiliki kesamaan paralel dengan hermenetika. Hermenetika secara umum dapat didefinisikan sebagai disiplin yang berkenaan dengan teori tentang penafsiran. Pengertian teori disini tidak hanya menunjuk suatu eksposisi metodologis tentang aturan-aturan yang membimbing penafsiran-penafsiran teks, akan tetapi istilah teori juga menunjuk

⁶ Moh. Mahfud MD. (2006). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, p. 123.

kepada filsafat dalam pengertian yang lebih luas karena tercakup didalamnya tugas tugas menganalisa segala fenomena dasariah dalam proses penafsiran atau pemahaman manusia.⁷

Penafsiran hukum adalah mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang tercantum dalam Undang-Undang sesuai dengan yang dikehendaki serta yang dimaksud oleh Undang-Undang.⁸ Dalam ilmu hukum dan konstitusi, interpretasi atau penafsiran adalah metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang dalam peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya.⁹

Istilah ‘penafsiran konstitusi’ merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*. Penggunaan istilah ‘*constitutional interpretation*’ yang dibedakan dari ‘*interpretation of statutes*’. Penafsiran konstitusi atau *constitutional interpretation* merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi (UUD), atau *interpretation of the Basic Law*. Penafsiran konstitusi merupakan hal yang tidak terpisahkan dari aktivitas *judicial review*.¹⁰

Penafsiran konstitusi yang dimaksud disini adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*) berdasarkan konstitusi atau UUD yang digunakan dalam praktik peradilan Mahkamah Konstitusi. Metode penafsiran diperlukan karena peraturan perundang-undangan tidak seluruhnya dapat disusun dalam bentuk yang jelas dan tidak membuka penafsiran lagi.

2. Macam-macam Penafsiran Hukum dan Konstitusi

Beberapa metode interpretasi yang lazim digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut : (1) Interpretasi gramatikal

⁷ A. F. Susanto. (2010). *Ilmu Hukum Non Sistematis*. Yogyakarta: Genta Publishing, p. 113.

⁸ R. Soeroso. (2002). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, p.99.

⁹ Arief Sidharta. (2008). *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama, p.11.

¹⁰ A.H.Y. Chen. (2000). “The Interpretation of The Basic Law and Mainland Chinese Perspectives”. *Hongkong Jurnal Ltd*, 5(2), p.1.

atau penafsiran menurut bahasa; (2) Interpretasi teleologis; (3) Interpretasi sistematis atau logis; (4) Interpretasi historis; (5) Interpretasi komparatif atau perbandingan; (6) Interpretasi futuristis.¹¹

a. Interpretasi Gramatikal

Interpretasi gramatikal atau interpretasi menurut bahasa ini memberikan penekanan pada pentingnya kedudukan bahasa dalam rangka memberikan makna terhadap sesuatu objek.

b. Interpretasi Teleologis atau Sosiologis

Interpretasi teleologis atau sosiologis adalah apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan kondisi dan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini.

c. Interpretasi Sistematis atau Logis

Terjadinya suatu Undang-Undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap Undang-Undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.

d. Interpretasi Historis

Makna ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat juga ditafsirkan dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri. Dengan penafsiran menurut sejarah Undang-Undang hendak dicari maksud ketentuan Undang-Undang yang dikehendaki oleh pembentuk Undang-Undang pada waktu pembentukannya.

e. Interpretasi Komparatif atau Perbandingan

Interpretasi komparatif atau perbandingan merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan jalan

¹¹ Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo. (1993). *Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, p. 19-20.

memperbandingkan antara beberapa aturan hukum. Tujuan hakim memperbandingkan adalah dimaksudkan untuk mencari kejelasan mengenai makna dari suatu ketentuan Undang-Undang.

f. Interpretasi Futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hakim yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan Undang-Undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.

Bobbitt mengidentifikasi 6 (enam) macam metode penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*), yaitu : (1) Penafsiran tekstual; (2) Penafsiran historis (atau penafsiran orisinal); (3) Penafsiran doktrinal; (4) Penafsiran prudensial; (5) Penafsiran struktural; (6) Penafsiran etikal.

a. Penafsiran Tekstual

Penafsiran tekstual atau penafsiran harfiah ini merupakan bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang dilakukan dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata didalam dokumen atau teks yang dibuat oleh lembaga legislatif. Dengan demikian, penafsiran ini menekankan pada pengertian atau pemahaman terhadap kata-kata yang tertera dalam konstitusi atau Undang-Undang sebagaimana yang pada umumnya dilakukan oleh kebanyakan orang.

b. Penafsiran Historis

Penafsiran historis ini disebut juga penafsiran orisinal, yaitu bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang didasarkan pada sejarah konstitusi atau Undang-Undang itu dibahas, dibentuk, diadopsi atau diratifikasi oleh pembentuknya atau ditandatangani institusi yang berwenang. Pada umumnya metode penafsiran ini menggunakan pendekatan *original intent* terhadap norma-norma hukum konstitusi.

c. Penafsiran Doktrinal

Penafsiran doktrinal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara memahami aturan Undang-Undang melalui sistem preseden atau melalui praktik peradilan.

d. Penafsiran Prudensial

Penafsiran prudensial merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mencari keseimbangan antara biaya-biaya yang harus dikeluarkan dan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari penerapan suatu aturan atau Undang-Undang tertentu.

e. Penafsiran Struktural

Penafsiran struktural merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mengaitkan aturan dalam Undang-Undang dengan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan.

f. Penafsiran Etikal

Penafsiran etikal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara menurunkan prinsip-prinsip moral dan etik sebagaimana terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Metode penafsiran ini dikonstruksi dari tipe berpikir konstitusional yang menggunakan pendekatan falsafati, aspirasi atau moral.¹²

3. Penggunaan Metode Interpretasi oleh Hakim

Dalam praktik peradilan, metode interpretasi konstitusi yang satu dapat digunakan oleh hakim bersama-sama dengan metode penafsiran konstitusi yang lainnya. Tidak ada keharusan bagi hakim hanya boleh memilih dan menggunakan satu metode interpretasi konstitusi tertentu saja. Hakim dapat menggunakan beberapa metode interpretasi konstitusi itu secara bersamaan. Hakim juga memiliki kebebasan untuk memilih dan menggunakan metode-metode penafsiran konstitusi mana yang diyakini benar. Dengan demikian hakim memiliki kebebasan yang otonom untuk memilih dan menggunakan metode-metode penafsiran atau interpretasi itu.

¹² A.H.Y. Chen. (2000), "The Interpretation*Op. Cit*, p. 5

Sedapat mungkin semua metode penafsiran dapat dilakukan agar didapat makna yang tepat. Apabila semua metode tersebut tidak menghasilkan makna yang sama, maka wajib diambil metode penafsiran yang membawa keadilan yang setinggi-tingginya.¹³

Menurut penulis walaupun Hakim memiliki kebebasan untuk menggunakan jenis atau metode penafsiran, akan tetapi seorang hakim tetap harus mempunyai dasar argumentasi yang kuat kenapa ia memilih jenis atau metode penafsiran tertentu. Sehingga tidak ada kesan bahwa hakim dalam memilih jenis atau metode penafsiran dilakukan dengan asal-asalan.

C. PEMBAHASAN

Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 Agustus 2006 membuat keputusan Nomor :05/PUU-IV/2006 yang intinya adalah bahwa : (a) Hakim Konstitusi tidak termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial (b) Hakim Agung termasuk hakim yang dapat diawasi oleh Komisi Yudisial (c) Substansi yang terkait dengan pengawasan dan penjatuhan sanksi terhadap hakim dibatalkan.¹⁴

Apabila ditinjau dari penafsiran secara sistematis dan "*original intent*" perumusan ketentuan UUD 45 yaitu Pasal 24B UUD 45 memang tidak berkaitan dengan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C UUD 45. Hal ini dapat dilihat dari penempatan urutannya yaitu ketentuan tentang Komisi Yudisial di letakkan sebelum Mahkamah Konstitusi. Artinya ide pembentukan Komisi Yudisial muncul terlebih dahulu.

Hal ini dapat dilihat dalam risalah rapat PAH I BP MPR bahwa pembahasan usul dibentuknya Komisi Yudisial lebih dulu

¹³ R. Soeroso. (2002), *Pengantar Ilmu... Op. Cit.*, p.12

¹⁴ Isi Putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-IV/2006 Tentang *Judicial Review* UU No.22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4415) dan UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4358).

muncul dibanding usul pembentukan Mahkamah Konstitusi. Usul pembentukan Komisi Yudisial mulai fokus dibahas pada rapat ke 3 PAH I BP MPR 1999 pada tanggal 6 Desember 1999 walaupun usulan mengenai hal ini telah mengemuka pada persidangan PAH III BP MPR 1999 sedangkan usul pembentukan Mahkamah Konstitusi mulai dibahas pada rapat ke 32 PAH I BP MPR 2000 pada tanggal 17 Mei 2000. Dari risalah-risalah rapat PAH I BP MPR memang pembentukan Komisi Yudisial tidak ditujukan untuk mengawasi hakim Mahkamah Konstitusi.¹⁵

Namun Menurut penulis tidak masuknya Hakim Mahkamah Konstitusi dalam pengawasan Komisi Yudisial disebabkan oleh beberapa hal *pertama* karena waktu itu Mahkamah Konstitusi belum terbentuk dan bahkan belum ada usulan pembentukan Mahkamah Konstitusi dari Tim PAH I BP MPR yang *kedua* adalah anggota PAH I BP MPR hanya fokus untuk membentuk lembaga Negara yang mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap hakim Mahkamah Agung karena ia menganggap hakim-hakim di Mahkamah Agung tidak terjangkau oleh pengawasan sehingga banyak mendapat sorotan. Mahkamah Agung sebagai puncak lembaga peradilan justru ditengarai menjadi tempat mafia peradilan terjadi, lembaga yang seharusnya juga menjadi pengawas bagi hakim-hakim yang ada di bawahnya. Kondisi seperti ini terjadi karena Tim PAH I BP MPR pada waktu itu tidak antisipatif terhadap bagaimana nantinya lembaga Negara Kekuasaan Kehakiman khususnya Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan tugas dan fungsinya dimasa mendatang.

Dengan menggunakan penafsiran historis, penulis sepakat dengan putusan Mahkamah Konstitusi bahwa tidak ada maksud dan tujuan dari penyusun UUD 1945 menjadikan Hakim Konstitusi sebagai obyek pengawasan Komisi Yudisial. Namun penggunaan metode penafsiran historis *an sich* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 dapat diperdebatkan karena tidak ada ancaman atau konstitusional yang terlanggar jika

¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR, Risalah Rapat Ke-3 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 1999, Senin 6 Desember 1999, Jakarta.

Hakim Konstitusi diawasi oleh Komisi Yudisial. Bahkan mengingat pentingnya prinsip akuntabilitas dalam negara hukum yang demokratis sebagai penyeimbang prinsip independensi peradilan (yang diartikan sebagai diperlukannya lembaga pengawas, termasuk pengawas eksternal terhadap hakim), maka sewajarnya Mahkamah Konstitusi menggunakan penafsiran teleologis dalam memutus hal ini.¹⁶

Penulis sependapat dengan pendapat Hakim Mahkamah Konstitusi bahwa kata hakim yang ada dalam Pasal 24B ayat 1 tersebut adalah termasuk Hakim agung. Jika kewenangan Komisi Yudisial untuk mengusulkan Hakim agung yang berkualitas dengan integritas yang tinggi dan mempunyai perilaku tidak tercela, akan menghasilkan Hakim agung yang juga mempunyai martabat dan perilaku tidak tercela, sehingga secara moral memiliki legitimasi untuk tidak diawasi lagi dan bahkan menjadi pangawas hakim dibawahnya, tidak dapat dijadikan alasan untuk tidak menjadikan Hakim agung termasuk ke dalam objek pengawasan.

Hal ini sejalan dengan sejarah atau historis dari maksud pembentukan Komisi Yudisial yaitu selain untuk menyeleksi calon Hakim agung, adalah untuk menguatkan pengawasan terhadap para hakim, termasuk Hakim agung yang sudah sangat sulit diawasi. Pengawasan internal di lingkungan Mahkamah Agung, apalagi terhadap Hakim agung kurang efektif sehingga diperlukan pengawasan oleh lembaga pengawas fungsional-eksternal yang lebih khusus, mandiri dan independen. Inilah yang diungkap dan disoroti di PAH I BP MPR, dalam sidang-sidang Tahun 2000 dan Tahun 2001, maupun arus kuat di masyarakat yang mengiringi lahirnya Komisi Yudisial jelas terdapat keinginan kuat agar Hakim agung selain diseleksi dan diusulkan oleh Komisi Yudisial, juga diawasi oleh Komisi Yudisial. Dan kemudian inilah yang diterima sebagai politik hukum.¹⁷

¹⁶ Saldi Isra. (2010). "Perkembangan Pengujian Perundang-undangan Di Mahkamah Konstitusi ; Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif". Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, p. 96.

¹⁷ Moh. Mahfud MD. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : LP3ES, 2007, p. 123.

Konteks latar belakang historis dan teleologis dari pendapat tersebut bisa diambil dari pemikiran yang berkembang di PAH I pada sidang-sidang resminya ketika melakukan amandemen atas Pasal24 UUD 1945. Nyata sekali bahwa ketika membahas Pasal24 dan Pasal25 UUD, PAH I sudah mendiskusikan hal itu. Tercatat dalam risalah, banyaknya pendapat dan usul agar Komisi Yudisial selain mengangkat Hakim agung, juga sekaligus mengawasinya. Namun sebaliknya tak ada satupun pendapat atau usul yang menolak fungsi Komisi Yudisial untuk sekaligus mengawasi Hakim agung.¹⁸

Kalau dilihat dalam risalah-risalah rapat PAH I BP MPR bahwa pembentukan Komisi Yudisial adalah dalam rangka mengawasi perilaku hakim termasuk Hakim agung. Salah satu contohnya adalah pendapat yang disampaikan anggota PAH I BP MPR FPBB Hamdan Zoelva. Ia menyampaikan untuk melakukan pengawasan dan kontrol terhadap Mahkamah Agung, termasuk terhadap para hakim-hakim khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas yudisial perlu dibentuk sebuah komisi independen. Berikut uraiannya :

“Bahwa, pengawasan/kontrol tidak boleh diserahkan kepada lembaga tinggi maupun lembaga tertinggi Negara yang syarat dengan muatan politik. Kami berpendapat bahwa untuk melakukan pengawasan dan kontrol terhadap MA termasuk terhadap para hakim-hakim khususnya berkaitan dengan pelaksanaan tugas yudisial perlu dibentuk sebuah komisi independen yang anggotanya dipilih oleh DPR dan disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara dari para mantan hakim, mantan jaksa, pengacara-pengacara senior maupun professor hukum dari perguruan tinggi ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat yang kesemuanya dikenal memiliki integritas yang sangat tinggi serta tidak memiliki cacat moral sedikitpun. Komisi ini diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap hakim-hakim yang diduga melakukan penyimpangan termasuk hukuman

¹⁸ Suparto. (2014). “Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa (Irlandia, Perancis dan Italia)”. *Jurnal Mahkamah*, 6 (1), p. 71.

penurunan pangkat atau pemberhentian jika seandainya komisi merekomendasikannya. Hal-hal yang menyangkut komisi ini perlu diatur dalam UUD ini”.¹⁹

Menurut Hamdan Zoelva dari F-PBB mengenai Komisi Yudisial menjadi penting karena kebutuhan praktis yang terjadi pada kenyataan-kenyataan konkrit, bahwa tidak ada satu lembaga atau institusi yang bisa mengawasi tingkah laku hakim baik hakim Pengadilan Negeri maupun Hakim MA, dulu yang ada hanya kode etik. Oleh karena itu menurutnya dibutuhkan satu lembaga, satu komisi yang independen yang keberadaannya tidak diinternal dan keanggotaannya benar-benar independen.²⁰ Berikut pendapatnya;

“Mengenai Komisi Yudisial. Komisi Yudisial ini kembali kita diskusikan pada Tahun lalu karena kebutuhan praktis yang terjadi pada kenyataan-kenyataan konkret bahwa tidak ada satu lembaga atau institusi yang bisa mengawasi tingkah laku hakim baik Hakim Pengadilan Negeri maupun hakim Mahkamah Agung, dulu yang ada hanya kode etik. Kemudian yang mengawasi selain kode etik itu hanya Irjen Kehakiman walaupun sekarang dipindahkan semua kepada Mahkamah Agung, Mahkamah Agung akan mengadakan satu Irjen, Irjen Mahkamah Agung. Jadi kalau demikian, maka pengawasan yang dilakukan hanya semata-mata pengawasan internal yang kita khawatirkan bahwa dia tidak bisa memberikan putusan yang tidak memihak kepada yang dihukumnya itu yaitu hakim-hakim, oleh karena itu kita membutuhkan satu lembaga, satu komisi yang independen yang keberadaannya tidak di internal itu dan keanggotaannya benar-benar independen dan dibentuk oleh undang-undang”.²¹

Salah satu alasan atau pertimbangan Hakim Konstitusi menyatakan bahwa apabila Hakim Mahkamah Konstitusi diawasi

¹⁹ Sekretariat Jenderal MPR. Risalah Rapat Ke-3 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 1999, Senin 6 Desember 1999, Jakarta.

²⁰ Sekretariat Jenderal MPR. Risalah Rapat Pleno Ke-36 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 2001, Rabu 26 September 2001, Jakarta.

²¹ Sekretariat Jenderal MPR. Risalah Rapat Pleno Ke-36 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 2001, Rabu 26 September 2001, Jakarta.

oleh Komisi Yudisial perilakunya akan menyebabkan terjadinya *Conflic of Interest* apabila nantinya dalam memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang melibatkan Komisi Yudisial. Justru menurut penulis kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang melibatkan pihak Komisi Yudisial merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi yang diamanatkan oleh Konstitusi (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.²² Sehingga tidak perlu lagi ada argumen hukum yang dapat menegasikan kewenangan tersebut. Dan kalau dikaji lebih jauh justru dalam konteks inilah sebetulnya Independensi Hakim Konstitusi diuji.

Menurut putusan Mahkamah Konstitusi, Hakim Konstitusi tidak masuk dalam pengertian hakim. Padahal dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Kalau UUD 1945 tidak memisahkan pengertian hakim berdasarkan ruang lingkup, maka semua hakim dalam ranah kekuasaan negara harus dimaksudkan sebagai hakim. Karena Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh hakim dalam semua lingkungan peradilan, maka tidak tepat mengatakan bahwa Hakim Konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim.

Karenanya sulit untuk menafikkan bahwa putusan mengeluarkan Hakim Konstitusi dari objek pengawasan Komisi Yudisial tidaklah terkontaminasi dengan kepentingan Hakim Konstitusi yang agaknya sangat enggan perilakunya diawasi. Potensi benturan kepentingan ini sebenarnya sudah tercium sedari awal, dan karenanya Mahkamah Konstitusi diingatkan untuk tidak memutuskan permohonan sepanjang yang menyangkut Mahkamah Konstitusi sendiri. Terlebih ada asas hukum yang

²² Pasal 24C ayat (1) Undang Undang Dasar 1945

mengatakan hakim tidak boleh memeriksa perkara yang terkait dengan dirinya sendiri. Sayangnya Mahkamah Konstitusi mengabaikan peringatan tersebut dan akhirnya terjebak pada logika tiran bahwa perilaku Mahkamah Konstitusi hanya boleh diawasi oleh mereka sendiri.²³

Pembagian lembaga Negara yang terdiri dari lembaga Negara utama (*mainstate organ*) dan lembaga Negara penunjang (*auxiliary state organ*) masih perlu diperdebatkan karena konstitusi tidak mengaturnya sehingga menurut penulis tidak ada alasan konstitusional terhadap hal tersebut. Keberadaan Komisi Yudisial tetap merupakan lembaga konstitusional (*constitutional organ*) karena kedudukan dan fungsinya diatur langsung (kewenangan atribusi) dalam konstitusi jadi memposisikan Komisi Yudisial lebih inferior dibandingkan dengan Mahkamah Agung tidak tepat. Kalau Komisi Yudisial dianggap lembaga Negara penunjang (*auxiliary state organ*) yang kedudukannya dibawah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi bagaimana dengan kedudukan DPD apakah dapat dianggap sebagai lembaga Negara penunjang yaitu lembaga penunjang bagi DPR. Seperti diketahui bahwa DPD secara mandiri tidak mempunyai fungsi legislasi, melainkan hanya mengajukan usulan RUU tertentu kepada DPR. Tapi secara formal kelembagaan, kedudukan DPD tidak lebih rendah dari DPR atau dapat dikatakan setara. Demikian juga bisa diambil contoh hubungan kerja antara KPU dengan Bawaslu, KPU sebagai lembaga negara penyelenggara pemilu yang diamanatkan langsung oleh Undang-Undang Dasar, diawasi oleh Bawaslu yaitu lembaga Negara yang tidak diatur dalam UUD. Ternyata hal ini tidak ada masalah dan berjalan sesuai dengan tugasnya masing-masing.

Penulis berbedapendapat dengan alasan Hakim Konstitusi bahwa *checks and balances* hanya dapat dilakukan diantara fungsi kekuasaan yaitu antara kekuasaan yudikatif, eksekutif dan legislatif. Hal tersebut mungkin sesuai pada waktu itu yaitu

²³ Denny Indrayana. (2008). *Negeri Para Mafioso, Hukum di Sarang Koruptor*. Jakarta : Kompas Media Nusantara, p. 59.

pada saat munculnya konsep *checks and balances* di Amerika Serikat, karena lembaga negara pada masing-masing kekuasaan tersebut hanya ada satu lembaga yaitu Presiden (Eksekutif), Kongres (Legislatif) dan Mahkamah Agung (Yudikatif), akan tetapi dimasa kini dimana seiring dengan perkembangan negara didunia, maka berkembang pula lembaga negara-lembaga negara untuk memenuhi tuntutan dan kompleksnya kebutuhan negara. Dengan demikian lembaga negara tidak hanya terdiri atas 3 fungsi kekuasaan, bahkan di bidang legislatif dan yudikatif misalnya sudah lebih dari satu lembaga negara. Oleh karena itu maka pendapat dari Hakim Mahkamah Konstitusi tersebut sudah tidak relevan lagi.

Menurut penulis dapat saja dilakukan mekanisme *checks and balances* antar lembaga Negara walaupun sesama lembaga yudikatif atau yudisial hal ini dalam rangka menguatkan aplikasi dari prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Karena memang salah satu alasan dibentuknya Komisi Yudisial adalah untuk pelaksanaan *check and balances* antar lembaga Negara khususnya lembaga yudisial, hal ini dapat dilihat dalam pembahasan-pembahasan usul pembentukan Komisi Yudisial dalam rapat PAH I BP MPR.

Check and balances yang dikatakan Mahkamah Konstitusi hanya terbagi diantara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, adalah pola pikir ala Montesquieu yang klasik dan ketinggalan zaman. Kompleksitas ketatanegaraan modern sudah tidak cukup lagi mendasarkan pemisahan kekuasaan kepada tiga cabang tersebut. Bruce Ackerman (2000) menulis artikel berjudul *Separation of Powers* dalam *The Harvard Law Review* bahwa di Amerika serikat ada sistem pemisahan kekuasaan baru yang melingkupi Presiden, DPR, Senat, Mahkamah Agung dan Komisi-Komisi Independen (*independent agencies*). Dicontohkan Ackerman bahwa salah satu Komisi Independen adalah *Federal Reserve Bank*, yang juga mempunyai kewenangan saling kontrol dan saling imbang dengan cabang-cabang kekuasaan eksekutif,

legislatif dan yudikatif.²⁴

Pendapat senada disampaikan Saldi Isra, kalau dibaca dengan teliti pertimbangan hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Hakim Konstitusi merancukan begitu saja antara *separation of power* dengan *checks and balances*. Dalam *separation of power*, pembagian secara kaku atas tiga cabang kekuasaan menjadi benar adanya, sedangkan dalam *checks and balances* pembagian seperti itu bukan menjadi hal yang mutlak. Oleh karenanya, ada pernyataan agak "berbahaya" bagi diskursus ilmu hukum bila interpretasi Mahkamah Konstitusi ini dijadikan patokan dalam kontekstualisasi prinsip *checks and balances* di Indonesia. Dikatakan "berbahaya" karena pertimbangan itu menyempitkan pemahaman *checks and balances* pada teks Konstitusi, bukan pada prinsip-prinsip.²⁵

Berbicara tentang sistem *checks and balances*, dalam rangka *schieding van machten* ataupun *la division des Puissance* dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, maka Komisi Yudisial bukanlah merupakan salah satu cabang kekuasaan negara seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang posisinya duduk dan berdiri *side by side*, *neben ein ander*, namun juga bukan *unter geordnet* ataupun *nach ein ander* terhadap cabang-cabang kekuasaan negara yang lain, melainkan benar-benar berposisi sebagai *supporting element* dari salah satu cabang kekuasaan negara dalam hal ini cabang kekuasaan yudikatif.²⁶ Akan tetapi bukan berarti Komisi Yudisial tidak dapat mengawasi hakim di Kekuasaan Kehakiman.

Jadi walaupun benar logika dan argumen Mahkamah Konstitusi bahwa Komisi Yudisial adalah *state auxiliary agency*, maka sebagai lembaga independen bukanlah tidak mungkin jikalau Konstitusi menetapkan dan memberikan sistem saling

²⁴ Suparto. (2017). *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta : Bina Karya, p. 60-61.

²⁵ Saldi Isra. (2010). *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan...*, *Op.Cit*, p. 98.

²⁶ Soetjipno.(2006). "Komisi Yudisial dan Pengawasan Hakim". Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI, Komisi Yudisial RI, Jakarta, p. 402.

kontrol dan saling imbang antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Justru perkembangan kehidupan ketatanegaraan modern menunjukkan *tren* terbangunnya sistem kontrol yang melibatkan komisi-komisi negara independen. Di Afrika Selatan dan Thailand, sebagai contoh kehadiran Komnas HAM, Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Pemberantasan Korupsi, diakui secara tegas di dalam konstitusinya dan diberikan kewenangan untuk melakukan *checks and balances* di bidangnya masing-masing. Lembaga-lembaga independen itu diakui sebagai *constitutional organ*.²⁷

Dalam rapat yang membahas Laporan PAH I BP MPR pada rapat BP MPR, tercatat anggota-anggota PAH yang mengemukakan pendapatnya antara lain, Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG. Menurut Agun, Hakim agung diangkat dan diberhentikan dengan persetujuan DPR atas usul Komisi Yudisial. Komisi Yudisial itu sangat penting harus masuk dalam Undang-Undang Dasar dalam rangka menjaga dan adanya kompetensi, professional, terlepas dari pengaruh politik dan adanya *checks and balances*.²⁸

Menurut penulis adanya mekanisme *checks and balances* antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dapat dilihat pada kewenangan Komisi Yudisial yang ikut serta dalam rekrutmen calon hakim agung. Penulis tidak sependapat dengan pertimbangan Hakim Konstitusi yang menyatakan bahwa Komisi Yudisial adalah sebagai *supporting organ* sehingga tidak tepat kalau melakukan pengawasan terhadap Mahkamah Agung sebagai lembaga negara utama. Secara fungsional memang termasuk organ negara penunjang akan tetapi kalau dilihat secara kelembagaan, Komisi Yudisial karena kedudukan dan kewenangannya diamanatkan langsung oleh Konstitusi, maka secara kelembagaan tetap dapat dikategorikan sebagai lembaga Negara utama yang setara dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, apalagi pembagian tentang lembaga Negara utama (*main state organ*) dan lembaga Negara penunjang (*auxiliary state organ*) tidak pernah ditemukan

²⁷ Denny Indrayana. (2008). *Negeri Para Mafioso...*, Op.Cit, p. 61.

²⁸ Sekretariat Jenderal MPR. Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia Ad Hoc I BP MPR Tahun 2001, Senin 10 Oktober 2001, Jakarta.

didalam Konstitusi.

Seandainya pembagian lembaga Negara utama (*main state organ*) dan lembaga Negara penunjang (*auxiliary state organ*) itu benar adanya, akan tetapi sesuai dengan konstitusi Komisi Yudisial adalah sebagai lembaga Negara pengawas eksternal terhadap hakim-hakim dan Hakim agung. Kalau ditelusuri dari latar belakang pembentukan Komisi Yudisial, para pembentuk (pengamandemen) UUD seperti termuat dalam risalah-risalah PAH I BP MPR, secara tegas telah menyatakan bahwa Komisi Yudisial dibentuk untuk mengawasi hakim dan Hakim agung karena pengawasan internal yang ada sebelumnya tidak mampu mengawasi *judicial corruption*. Jadi sebetulnya pembentuk (pengamandemen) UUD 45 pada waktu itu tidak mempersoalkan posisi Komisi Yudisial sebagai lembaga Negara utama atau lembaga Negara penunjang namun hanya menitikberatkan pada fungsinya.

Hal ini dapat dilihat pada rapat PAH I BP MPR salah satunya yang disampaikan oleh Hobbes Sinaga dari F-PDI Perjuangan yang memberikan komentar bila Hakim agung diangkat dan diberhentikan oleh DPR sedangkan Komisi Yudisial hanya mengusulkan berarti Komisi Yudisial menganggur. Ia melanjutkan bahwa kalau yang mengangkat dan memberhentikan Hakim agung adalah DPR, Komisi Yudisial mesti melakukan pengawasan, walaupun bukan pengawasan mengenai masalah tindakan yudisial, tetapi di dalam memelihara kehormatan dan keluhuran martabat para pejabat Hakim agung.²⁹ Untuk itu Hobbes juga mengusulkan perlunya Dewan Kehormatan. Jika Komisi Yudisial dan Dewan Kehormatan dapat digabung, unsur Yudisial menjadi beberapa fungsi yaitu mengangkat, mengawasi, dan menjaga kehormatan Hakim agung.³⁰

Pertimbangan Hakim Konstitusi yang menyatakan bahwa pengawasan yang diatur dalam Komisi Yudisial bersifat rancu

²⁹ Sekretariat Jenderal MPR. Risalah Rapat Ke-5 Panitia Ad Hoc I BP MPR Tahun 1999, Rabu 12 Oktober 1999, Jakarta.

³⁰ Sekretariat Jenderal MPR. Risalah Rapat Sinkronisasi Panitia Ad Hoc I BP MPR Tahun 2000, Senin 13 Juli 2000, Jakarta.

dan tidak sejalan dengan ketentuan-ketentuan yang telah ada dalam Undang-Undang yang lain yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum adalah kurang tepat. Sesuai dengan amanat konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.³¹ Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi tidak boleh membatalkan suatu Undang-Undang hanya karena isinya bertentangan atau tumpang tindih dengan Undang-Undang yang lain (UU MA). Mahkamah Konstitusi hanya dapat membatalkan isi Undang-Undang yang bertentangan dengan konstitusi atau UUD 45.

Kekurangan dari UU Komisi Yudisial memang tidak membuat kriteria dan indikator yang jelas terkait dengan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim sehingga dalam melaksanakan fungsi ini akan kesulitan karena tidak adanya batasan yang jelas mana perbuatan yang boleh dan mana yang dilarang oleh hakim. Akan tetapi hal tersebut menurut penulis dapat dibuat dan dirinci dalam bentuk peraturan yaitu di peraturan Komisi Yudisial sebagai sarana atau aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial memang tidak boleh masuk kemateri putusan atau teknis justisial karena hal tersebut akan mengintervensi keputusan hakim sehingga juga melanggar prinsip independensi peradilan. Penilaian terhadap putusan hakim hanya dapat dilakukan melalui proses upaya hukum dilembaga peradilan. Namun demikian menurut penulis putusan hakim dapat dijadikan pintu masuk atau *entry point* dan salah satu pertimbangan bagi Komisi Yudisial untuk mengetahui ada tidaknya pelanggaran terhadap kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Menurut Hakim Konstitusi, bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial melanggar independensi peradilan. Independensi tidak tepat kalau dijadikan sebagai alasan untuk menghindari pengawasan terhadap perilaku hakim. Hal ini sejalan dengan apa yang ada dalam teori Shimon Shetreet sebagaimana

³¹ Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dikutip Saldi Isra dkk, barangkali independensi hakim yang tidak dapat disentuh adalah independensi dalam memutus perkara (*substantive independence*). Ditambah lagi, sebagai sebuah lembaga hakim dan kekuasaan kehakiman mesti memahami filosofi pengawasan bahwa tidak ada satupun kekuasaan tanpa pengawasan.³²

Dalam pertimbangannya Hakim Konstitusi menyatakan bahwa karena tidak adanya batasan dan kriteria yang jelas tentang penilaian kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim dalam UU Komisi Yudisial, maka dianggap bertentangan dengan UUD 45 atau inkonstitusional, hal ini menjadi kurang tepat karena jelas wewenang Komisi Yudisial untuk menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat dan perilaku hakim diamanatkan langsung oleh konstitusi atau UUD 45.

Terkait dengan pengawasan memang didalam konstitusi tidak disebutkan secara eksplisit akan tetapi kalau dilihat dari latar belakang dibentuknya Komisi Yudisial adalah jelas untuk melakukan pengawasan terhadap para hakim termasuk hakim agung karena pengawasan internal yang selama ini ada tidak cukup efektif dan dianggap gagal untuk menjalankan fungsi pengawasan sehingga mafia peradilan tumbuh dengan subur. Hal ini dapat dilihat dalam pembahasan tentang pembentukan Komisi Yudisial di PAH I BP MPR. Bagaimanapun juga Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX UUD 45 tentang kekuasaan kehakiman walaupun bukan pelaksana atau pelaku peradilan, Komisi Yudisial tetap merupakan lembaga Negara yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman dalam hal ini utamanya adalah rekrutmen Hakim agung dan pengawasan.

Putusan Mahkamah Konstitusi memang betul ketika mengatakan ada yang harus diperbaiki dalam UU Komisi Yudisial terkait dengan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Tetapi itu bukan berarti hanya norma perundangan dalam UU Komisi Yudisial yang keliru, dan lalu

³² Saldi Isra. (2010). *Perkembangan Pengujian... ,Op.Cit.*, p. 100.

diputuskan bertentangan dengan UUD 1945. Kalau benar argumen Mahkamah Konstitusi bahwa terjadi tumpang tindih antara aturan pengawasan yang ada di dalam UU Mahkamah Agung (UU MA), UU Kekuasaan Kehakiman (UU KK) dan UU Komisi Yudisial (UU KY), maka seharusnya yang diperbaiki adalah UU Mahkamah Agung dan UU Kekuasaan Kehakiman. Karena dalam hal pengawasan hakim, UU Komisi Yudisial harus dianggap *lex specialis derogat legi priori*, aturan yang khusus, mengesampingkan aturan yang umum dan *lex posterior derogat legi priori* aturan yang baru mengesampingkan aturan yang lama.

Hal ini sejalan dengan pendapat Denny Indrayana, ia menyatakan seharusnya Mahkamah Konstitusi membiarkan pasal-pasal pengawasan itu dengan menekankan Komisi Yudisial mengatur hal-hal yang belum jelas diperbaiki melalui amandemen UU Komisi Yudisial, dengan memulainya lewat peraturan Komisi Yudisial. Bukanlah dengan demikian, fungsi pengawasan Komisi Yudisial masih dapat dilakukan, suatu fungsi yang teramat penting untuk memerangi praktik mafia peradilan yang marak di negeri ini.³³

Terkait pengesampingan asas *nemo iudex in propria causa* Mahkamah Konstitusi dalam argumentasi pada amar putusannya tersebut, mencoba menjelaskan mengenai apa sebenarnya pengertian dan prinsip imparcialitas. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa, prinsip imparcialitas sebenarnya dititikberatkan hanya dalam proses pemeriksaan perkara biasa, seperti yang menyangkut perkara perdata atau pidana, dalam hal mana faktor konflik kepentingan individual merupakan obyek sengketa (*objectum litis*) yang diperiksa dan diadili hakim. Berbeda dengan kasus yang ditangani Mahkamah Konstitusi, dimana proses peradilan kasus tersebut di Mahkamah Konstitusi *objectum litis*nya adalah masalah konstitusionalitas undang-undang yang lebih menyangkut kepentingan publik yang dijamin konstitusi sebagai hukum yang tertinggi (*supreme law*), bukan semata-mata kepentingan individual. Oleh karena itu, dalam kasus

³³ Denny Indrayana. (2008). *Negeri Para Mafioso... Op.Cit*, p. 63 – 64.

tersebut, penerapan prinsip imparialitas tidak dapat dijadikan alasan untuk mengesampingkan kewajiban konstitusional yang lebih utama untuk memeriksa dan memutus permohonan tersebut sehingga Mahkamah Konstitusi lebih menekankan pada fungsi dan tugasnya mengawal dan mempertahankan konstitusi dengan tetap menjaga prinsip imparialitas dalam keseluruhan proses. Oleh karena itu, asas *nemo iudex in propria causa* (*niemand is geschikt om als rechter in zijn eigen zaak op to treden*) tidak dapat diterapkan dalam perkara *judicial review* ini, dan inilah yang menjadi alasan utama Mahkamah Konstitusi untuk mengesampingkan hukum acara tersebut.³⁴

Penulis berpendapat bahwa asas seorang tidak dapat menjadi hakim bagi dirinya sendiri (*nemo iudex in propria causa*) merupakan asas yang bersifat universal dan berlaku untuk semua kasus yang ditangani oleh hakim. Sebagai salah satu asas dalam hukum acara, Mahkamah Konstitusi tidak boleh menyimpanginya. Artinya, alasan bahwa berperkara di Mahkamah Konstitusi tidak sama dengan berperkara di pengadilan biasa, tidak dapat dijadikan argumentasi untuk mengabaikan prinsip *nemo iudex in propria causa*. Sampai saat ini, Mahkamah Konstitusi sudah beberapa kali menggunakan argumentasi bahwa berperkara di Mahkamah Konstitusi tidak sama berperkara di pengadilan biasa, namun belum ada argumentasi yang dapat menjelaskan hal ini secara tuntas.³⁵

Selain itu dalam kasus ini Mahkamah Konstitusi juga mengabaikan asas Imparialitas atau netralitas hakim. Imparialitas atau ketidakberpihakan hakim mencakup sikap netral, disertai penghayatan yang mendalam akan pentingnya keseimbangan antar kepentingan yang terkait dengan perkara. Hal ini sejalan dengan pendapat Maruarar Siahaan bahwa prinsip

³⁴ Yanis Maladi. (2010). "Benturan Asas *Nemo Iudex Indoneus In Propria Causa* dan Asas *Ius Curia Novit* ; Telaah Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi nomor : 005/PUU-IV/2006". *Jurnal Konstitusi*, 7 (2), p. 11-12.

³⁵ Suparto. (2017). "Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Perbandingannya Dengan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 47 (4), p. 507.

imparsialitas harus tergambar dalam proses pemeriksaan perkara dari awal sampai akhir untuk kemudian sampai kepada tahap keputusan, sehingga putusan yang diambil dapat diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara. Implementasi dari prinsip ini adalah mengundurkan diri dari pemeriksaan perkara apabila hakim dianggap tidak dapat bersikap netral/imparsial baik karena sejak awal mempunyai sikap berprasangka terhadap salah satu pihak maupun karena hakim tersebut atau anggota keluarganya mempunyai kepentingan langsung terhadap perkara tersebut.³⁶

D. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasandapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi membuat Keputusan Nomor : 05/PUU-IV/2006 dengan pertimbangan sebagai berikut: (a). Hakim Konstitusi tidak termasuk kedalam hakim yang menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial, karena pada waktu muncul ide pembentukan Komisi Yudisial belum ada lembaga Mahkamah Konstitusi, sehingga terbentuknya Komisi Yudisial pada waktu itu hanya dimaksudkan untuk melakukan pengawasan terhadap hakim dan Hakim Agung. (b). Hakim Agung termasuk kedalam hakim yang menjadi obyek pengawasan oleh Komisi Yudisial. Hal ini sejalan dengan tujuan awal dibentuknya Komisi Yudisial yang memang untuk mengawasi perilaku dari para hakim dan Hakim Agung. (c). Substansi tentang pengawasan dibatalkan karena tidak sejalan dengan prinsip *Checks and Balances*, Komisi Yudisial merupakan Lembaga Negara penunjang (*auxiliary state organ*) yang tidak dapat mengawasi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Negara utama (*main state organ*), tidak adanya ukuran dan kriteria yang jelas tentang perilaku hakim yang akan diawasi serta tumpang tindih dengan materi pengawasan yang ada pada Undang-Undang Mahkamah Agung

³⁶ Maruarar Siahaan. (2010). "Kemandirian dan Tanggung Jawab Hakim Dalam Memutus Perkara. Makalah dalam Workshop Urgensi Pengawasan Hakim Dalam Rangka Mengawal Reformasi Peradilan, Yogyakarta.

sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Mekanisme *checks and balances* antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung sebetulnya dapat dilihat pada kewenangan Komisi Yudisial yang ikut serta dalam rekrutmen calon hakim agung. Alasan Hakim Konstitusi yang menyatakan bahwa Komisi Yudisial adalah sebagai *supporting organ* sehingga tidak tepat kalau melakukan pengawasan terhadap Mahkamah Agung sebagai lembaga negara utama adalah keliru. Secara fungsional Komisi Yudisial memang termasuk organ negara penunjang akan tetapi kalau dilihat secara kelembagaan, Komisi Yudisial karena kedudukan dan kewenangannya diamanatkan langsung oleh Konstitusi (Pasal 24 B UUD 1945), maka secara kelembagaan tetap dapat dikategorikan sebagai lembaga Negara utama yang setara dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, apalagi pembagian tentang lembaga Negara utama (*main state organ*) dan lembaga Negara penunjang (*auxiliary state organ*) tidak pernah ditemukan didalam Konstitusi. Hakim Konstitusi dalam memutus perkara ini cenderung menggunakan metode penafsiran konstitusi secara historis dan sistematis. Selain itu Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PUU-IV/2006 ini berpotensi melanggar asas *nemo judex idoneus in propria causa* yaitu asas seseorang tidak dapat menjadi hakim bagi dirinya sendiri. Asas ini merupakan asas yang bersifat universal dan berlaku untuk semua kasus yang ditangani oleh hakim termasuk Hakim Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Ahsin Thohari. (2004). *Komisi Yudisial Dan Reformasi Peradilan*. Jakarta : ELSAM.
- A. F. Susanto. (2010). *Ilmu Hukum Non Sistematis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Arief Sidharta. (2008). *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama.

- Denny Indrayana. (2008). *Negeri Para Mafioso, Hukum Di Sarang Koruptor*. Jakarta : Kompas Media Nusantara.
- Firmansyah Arifin. (2007). *Komisi Yudisial Pengawal Reformasi Peradilan Mendayung Diantara Simpati Dan Resistensi*. Bunga Rampai Komisi Yudisial, Edisi ke II. Jakarta : Komisi Yudisial RI.
- Moh. Mahfud MD. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : LP3ES.
- , (2006). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- O.C. Kaligis. (2006). *Mahkamah Agung Vs Komisi Yudisial Di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : O.C. Kaligis Associates.
- R. Soeroso. (2002). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Saldi Isra. (2010). *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan Di Mahkamah Konstitusi ; Dari Berpikir Hukum Tekstual Ke Hukum Progresif*. Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2006). *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Soetjipno. (2006). *Komisi Yudisial Dan Pengawasan Hakim, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*. Komisi Yudisial RI, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo. (1993). *Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Suparto. (2017). *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta : Bina Karya.
- Jurnal dan Makalah
- A.H.Y. Chen. (2000). "The Interpretation of The Basic Law and Mainland Chinese Perspectives". *Hongkong Jurnal Ltd*. 5(2) : 1-6
- Maruarar Siahaan. (2010). "Kemandirian Dan Tanggung Jawab Hakim Dalam Memutus Perkara". Makalah dalam Workshop Urgensi Pengawasan Hakim Dalam Rangka Mengawal Reformasi Peradilan, Yogyakarta.

Suparto. (2017). "Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Republik Indonesia dan Perbandingannya Dengan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 47 (4) : 497-513

-----.(2014). "Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Eropa (Irlandia, Perancis dan Italia)". *Jurnal Mahkamah*, 6 (1) : 70-84.

Yanis Maladi. (2010). "Benturan Asas *Nemo Judex Idoneus In Propria Causa* dan Asas *Ius Curia Novit* ; Telaah Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 005/PUU-IV/2006". *Jurnal Konstitusi*, 7 (2) : 91-101

Perundang-undangan / Putusan / Risalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No.4358)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No.89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4415)

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05/PUU-IV/2006 Tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sekretariat Jenderal MPR, Risalah Rapat Ke-5 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 1999, Rabu 12 Oktober 1999, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR, Risalah Rapat Ke-3 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 1999, Senin 6 Desember 1999, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR, Risalah Rapat Sinkronisasi Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 2000, Senin 13 Juli 2000, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR, Risalah Rapat Pleno Ke-36 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 2001, Rabu 26 September 2001, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR, Risalah Rapat Pleno Ke-38 Panitia *Ad Hoc* I BP MPR Tahun 2001, Senin 10 Oktober 2001, Jakarta.

XV. TEORI PEMISAHAN KEKUASAAN DAN KONSTITUSI MENURUT NEGARA BARAT DAN ISLAM

Abstrak

*Teori Pemisahan Kekuasaan yang dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu baru muncul sekitar abad ke 17 dan 18 yaitu dengan diterbitkannya buku *Two Treatises of Government* tahun 1690 (John Locke) dan buku *De L' Esprit des Lois* yang terbit tahun 1748 (Montesquieu), dan pada intinya menyebutkan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan. Selain dipisah, kekuasaan negara itu harus dibatasi, pemisahan dan pembatasan kekuasaan negara biasanya diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Konstitusi tertulis didunia baru berkembang sekitar abad ke 18, walaupun sebelumnya pada masa Yunani Kuno, konstitusi telah banyak dibicarakan. Sedangkan Islam sendiri telah mengenal adanya Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi jauh sebelum dunia barat (eropa) mempopulerkannya, yaitu pada awal abad ke 7 ketika masa pemerintahan Rasulullah Muhammad SAW di Negara Madinah.*

A. PENDAHULUAN

Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori *Trias Politica*. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu :¹

¹ Miriam Budiardjo, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia), hal. 150.

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
- c. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu :

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri).
- c. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara John Locke dengan Montesquieu. John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sementara Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.² Menurut Montesquieu dalam setiap pemerintahan tiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya. Menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh-mempengaruhi, antara yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah

² *Ibid.*

baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.³ Terkait dengan teori pemisahan, Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris dan ia menyatakan ; ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan. Sekali lagi tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu.⁴

Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau UUD merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut ; *Pertama, public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; *Kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; *Ketiga*, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; *Keempat*, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; *Kelima*, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; *Keenam*, adanya jaminan perlindungan atas HAM.⁵

Islampun juga mempunyai pemikiran tentang pentingnya pemisahan kekuasaan tersebut jauh sebelum dunia Barat (Eropa)

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI), hal. 141.

⁴ **Baron de Montesquieu, tt**, *The Spirit of Laws ; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik* diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, (Bandung : Nusa Media), hal. 62.

⁵ Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia :Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta : Rineka Cipta), hal. 421.

menggagasnya, karena biasanya golongan yang memerintah sebagai pemegang kekuasaan, cenderung menyalahgunakan kekuasaannya, apalagi bila kekuasaan itu terkumpul dalam satu tangan atau badan sehingga diperlukan adanya pemisahan kekuasaan. Demikian juga dengan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar, pada masa Negara Madinah sudah mempunyai Konstitusi yaitu Konstitusi Madinah. Dalam tulisan ini, penulis akan mengulas tentang Perbandingan Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi menurut Negara Barat dan Islam.

B. PEMBAHASAN

1. Teori Pemisahan Kekuasaan Menurut Negara Barat Dan Islam

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan secara ilmiah oleh John Locke seorang filosof berkebangsaan Inggris (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises of Government*, yang terbit tahun 1690. John Locke membagi kekuasaan dalam Negara menjadi tiga yaitu : *pertama*, kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif); *kedua*, kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif); dan *ketiga*, kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri (federatif).⁶

Pemikiran ini lahir sebagai bentuk reaksi terhadap absolutisme dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik raja. John Locke, berpendapat bahwa alasan mengapa manusia memasuki suatu "*social contract*" adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan dan hak untuk memiliki. Ketiga model dasar itu dipandang sebagai "milik" (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.⁷

Berkaitan dengan fungsi negara, John Locke membedakannya

⁶ Ismail Suny, 1982, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta : Aksara Baru), hal. 1-2.

⁷ Brewer Carias dalam Efik Yusdiansyah, 2010, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, (Bandung : Lubuk Agung), hal. 24.

ke dalam empat fungsi. Keempat fungsi negara tersebut adalah pembentukan undang-undang (*legislating*), membuat keputusan (*judging*), menggunakan kekuatan secara internal dalam melaksanakan undang-undang (*employing forces internally in the execution of the laws*) dan menggunakan kekuatan-kekuatan tersebut di luar negeri, dalam membela masyarakat. Locke menamakan fungsi pertama "*legislative powers*", fungsi ketiga dinamakan dengan "*executive powers*". Fungsi keempat disebutnya dengan "*federative powers*", yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri. Sedangkan fungsi kedua yaitu membuat keputusan (*the function of judging*) dianggapnya bukan sebagai kekuasaan. Oleh karena itu menurutnya tidak perlu mengindividualisir kekuasaan membuat keputusan (*the powers of judging*) secara tersendiri dalam bagian terpisah karena fungsi ini merupakan fungsi negara tradisional. Lebih lanjut John Locke beranggapan bahwa bila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda dapat dicapai suatu keseimbangan.⁸

Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu (1689-1755) untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya berjudul *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu : pertama, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) yang melaksanakan undang-undang; dan ketiga, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.⁹

Islampun juga mempunyai pemikiran tentang pentingnya pemisahan kekuasaan tersebut jauh sebelum dunia Barat (Eropa) menggagasnya, karena biasanya golongan yang memerintah sebagai pemegang kekuasaan, cenderung menyalahgunakan kekuasaannya, apalagi bila kekuasaan itu terkumpul dalam

⁸ *Ibid.*, hal. 24-25.

⁹ *Ibid.*, hal. 25.

satu tangan atau badan sehingga diperlukan adanya pemisahan kekuasaan.

Pada masa Rasulullah SAW sudah berada di Madinah, Allah SWT memberi isyarat tentang adanya fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif di dalam suatu negara. Hal itu diisyaratkan oleh Allah SWT di dalam salah satu surah Madaniyyah yang berbunyi sebagai berikut:

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ
لِيَتَقَوْمَ النَّاسِ بِالْقِسْطِ وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ
وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَنْ يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ ﴿٢٥﴾

Sesungguhnya Kami telah mengutus rasul-rasul Kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka Al Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan Kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama)Nya dan rasul-rasul-Nya padahal Allah tidak dilihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa. (QS. Al-Hadiid 57:25).

Menurut Muhammad Alim bahwa makna ayat diatas adalah, Rasulullah SAW yang tugasnya menyampaikan hukum-hukum Allah SWT melambangkan eksekutif, Al Kitab melambangkan perundang-undangan (legislatif), dan neraca melambangkan peradilan (yudikatif).¹⁰

Dalam piagam Madinah Nabi Muhammad SAW diakui sebagai pemimpin tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan,

¹⁰ Muhammad Alim, 2008, *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), hal. 62-63.

namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.

Untuk pemerintahan di Madinah, Nabi menunjuk beberapa sahabat sebagai pembantu beliau, sebagai *katib* (sekretaris), sebagai *amil* (pengelola zakat) dan sebagai *qadhi* (hakim). Untuk pemerintahan di daerah, Nabi mengangkat seorang wali, seorang *qadhi* dan seorang *amil* untuk setiap daerah atau propinsi. Pada masa Rasulullah Negara Madinah terdiri dari sejumlah propinsi, yaitu Madinah, Tayma, al-Janad, daerah Banu Kindah, Mekkah, Naj-ran, Yaman, Hadramaut, Oman dan Bahrain. Masing-masing pejabat memiliki kewenangan sendiri dalam melaksanakan tugasnya. Seorang *qadhi* diberi beberapa kebebasan penuh dalam memutuskan setiap perkara, karena secara struktural ia tidak berada di bawah wali. Ali bin Abi Thalib dan Muaz bin Jabal adalah dua orang *qadhi* yang diangkat Nabi, yang bertugas di dua propinsi berbeda.¹¹

Terkait dengan pemisahan kekuasaan menurut Islam dalam arti secara horizontal, hal tersebut sudah dilaksanakan yaitu ketika Negara Madinah dipimpin oleh Umar bin Khattab. Dalam rangka pemencaran kekuasaan ia menyerahkan kekuasaan Yudikatif kepada pejabat lain. Untuk itu diangkatlah para hakim yang diberi gelar *Qadi*. Untuk hakim di Madinah diangkat Abu ad Darba, untuk Kufah diangkat Syuraih, di Basrah bertugas Abu Musa al Asy'ari dan setelah Mesir dibebaskan oleh tentara Islam Madinah maka diangkatlah Qais bin al As Sahmi sebagai hakim di sana. Para hakim yang diangkat oleh Umar bin Khattab bebas memutuskan perkara dalam batas-batas Kitabullah dan Sunah Rasulullah SAW atau syariah. Dengan pengangkatan para hakim untuk mengadili perkara berarti kekuasaan yudikatif tidak lagi seluruhnya menyatu dengan kekuasaan eksekutif.¹²

¹¹ Muhammad A. Al-Burey, 1986, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, (Jakarta : Rajawali Pers), hal. 254-255 dikutip J. Suyuti Pulungan, 1999, *Fiqh Siyasaah ; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada), hal. 97-98.

¹² *Ibid.*, hal. 91.

Sementara itu, dalam Negara Madinah telah ada institusi yang disebut *Majelis Syura* atau *Majelis Sahabat* atau *Majelis Syuyukh* yang anggota-anggotanya terdiri dari para pemuka sahabat, para pemuka rakyat di ibukota Madinah dan para kepala kabilah atau kepala suku. Majelis inilah yang menjadi semacam dewan perwakilan rakyat atau parlemen dalam Negara Madinah. Namun demikian Majelis ini belum berfungsi sebagaimana lazimnya parlemen yaitu membuat undang-undang.¹³ Berdasarkan uraian-uraian diatas maka dalam praktik, bukan lagi dalam tataran teori, Negara Madinah pada masa pemerintahan Umar bin Khattab (634-644) telah melakukan pembagian kekuasaan secara horizontal. Telah ada lembaga eksekutif yaitu Khalifah dan stafnya, ada lembaga legislatif yakni yang disebut Majelis Syura sebagai Dewan Perwakilan Rakyat yang dikemudian hari untuk otoritas menetapkan hukum dilakukan oleh *ahl al hall wa al aqd*, bersama-sama dengan Khalifah dan juga sudah ada lembaga yudikatif yang dilakukan oleh para hakim atau *Qadi*. Adapun pembagian kekuasaan secara vertikal pada zaman Rasulullah SAW masih hidup beliau telah membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, yakni dengan para Gubernur.¹⁴

2. Teori Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam

Dalam Ilmu Negara dan Hukum Tata Negara, Konstitusi diberi arti yang berubah-ubah sejalan dengan perkembangan kedua ilmu tersebut. *Pertama*, pengertian konstitusi pada masa pemerintahan-pemerintahan kuno (*ancient regime*). *Kedua*, pengertian konstitusi menurut tafsiran modern yakni sejak kelahiran dokumen konstitusi pertama di dunia yang dikenal dengan nama *Virginia Bill of Rights* (1776).¹⁵

¹³ Abdul Qadim Zallum, 2002, *Sistem Pemerintahan Islam*, Diterjemahkan oleh M. Maghfur W., (Bangai : Al-Izzah), hal. 280-281.

¹⁴ Muhammad Alim, 2009, *Konstitusi Negara Dalam Perspektif Islam*, (Jakarta : Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), hal. 85-88.

¹⁵ Ubaidillah A dkk, 2000, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, (Jakarta : IAIN Jakarta Press), hal. 82.

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*non legal*).¹⁶

Sementara itu istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *Grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *Grondwet* juga digunakan istilah *Constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.¹⁷

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara.¹⁸

Pada umumnya para pakar hukum tata negara di Indonesia berpendapat bahwa konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar, seperti Sri Soemantri, G.L. Wolhoff, Usep Ranawidjaja, dll. Konstitusi dapat digunakan dalam dua arti. *Pertama*, untuk menunjuk seluruh ketentuan yang mengatur organisasi negara. *Kedua*, untuk menunjuk satu atau beberapa dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang organisasi negara.¹⁹

Menurut Sri Soemantri istilah Konstitusi berasal dari perkataan *constitution*.²⁰ Dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah

¹⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi & Ni'matul Huda, 2006, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada), hal. 13.

¹⁷ Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1 No.4, September-Nopember 2001, hal. 47.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Konpress, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia), hal. 35. Lihat juga Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung : Mandar Maju), hal. 5-6.

¹⁹ Iriyanto A. Baso Ence, 2008, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*, (Bandung : Alumni), hal. 20.

²⁰ Menurut Rukmana Amanwinata dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori*

hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit.²¹ Konstitusi (atau UUD) merupakan hukum dasar yang menjadi pegangan para warga (*the citizen*) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Konstitusi tidak hanya memuat norma tertinggi (*een hoogste normen*) tetapi merupakan pula pedoman konstitusional (*een constitutionale richtsnoer*) bagi para warga negara.²²

Sri Soemantri menyebutkan bahwa pada umumnya konstitusi sebagai hukum dasar berisi 3 hal pokok :

- (1) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara
- (2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental
- (3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.²³

Konstitusi, 2007, (Yogyakarta : Kreasi Total Media), hal. 20-21. Istilah "konstitusi" dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata "*constitution*" (bahasa Inggris), "*constitutie*" (bahasa Belanda), "*constitutionel*" (bahasa Perancis), "*Verfassung*" (bahasa Jerman), "*constitutio*" (bahasa Latin) dan *Fundamental Laws* (Amerika Serikat). Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro dalam Bukunya *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989. Hlm. 10. Berasal dari kata kerja "*constituer*" (Perancis) yang berarti membentuk, jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara.

²¹ Sri Soemantri dalam Sumbodo Tikok, 1992, *Hukum Tata Negara*, (Bandung : Eresco), hal. 115-116. Lihat juga dalam Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara RI Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta : Total Media), hal. 102. Perhatikan juga dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hal.64. disebutkan bahwa Konstitusi berasal dari istilah *constitution* (Bhs. Inggris), *constitutio* (Bahasa Latin) atau *Verfassung* (Bahasa Belanda) memiliki perbedaan dari undang-undang dasar *Grundgesetz*. Jika ada kesamaan itu merupakan kekhilafan pandangan di Negara-negara modern. Kekhilafan tersebut disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki setiap peraturan harus tertulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum.

²² H. M. Laica Marzuki, *Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi R I, Volume 6, Nomor 3, September 2009

²³ Sri Soemantri dalam Astim Riyanto, *Hukum Konstitusi Sebagai Suatu Ilmu*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke 39 No.1 Januari – Maret 2009.

Jauh sebelum pemikir-pemikir Barat mengemukakan kemauan mereka atas berbagai konstitusi di Yunani, sejarah Islam telah mencatat bahwa sejak zaman Rasulullah, telah lahir konstitusi tertulis yang pertama, yang kemudian dikenal dengan Konstitusi Madinah atau ada juga yang menyebut sebagai Piagam Madinah. Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW. dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekah terhitung sejak pengangkatan Muhammad SAW. sebagai Rosul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi komunitas yang bebas dan merdeka setelah pada tahun 622 M hijrah ke Madinah, kota yang sebelumnya disebut Yasrib.²⁴

Tidak lama sesudah hijrah ke Madinah, Muhammad SAW. membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama di Madinah yang dihuni oleh berbagai macam golongan.²⁵ Ia memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah, agar terbentuk kesatuan hidup diantara seluruh penghuninya. Di tengah kemajemukan penghuni kota Madinah itu, Muhammad SAW. berusaha membangun tatanan hidup bersama, mencakup semua golongan yang ada di kota Madinah. Sebagai langkah awal ia 'mempersaudarakan' antara

²⁴ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta : UII Press) hal. 1. Lihat juga dalam Munawir Sjazali, 2003, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima, (Jakarta : UI Press), hal. 9.

²⁵ Muhammad Jamal al-Din Surur, 1997, *Qiyam al - Dawlah al Arabiyah al Islamiyah fi Hayati Muhammad SAW*, (Al Qahirah : Dar al Fikr al Araby), hal. 95 dikutip oleh Ahmad Sukardja, 1995, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta : UI Press), hal. 2. Sebagaimana diketahui bahwa penduduk Madinah terdiri dari tiga golongan besar, yaitu Muslimin, Musyrikin dan Yahudi. Muslimin terdiri dari golongan Muhajirin dan Anshar. Golongan Muhajirin adalah pendatang yang hijrah dari Mekah. Mereka adalah orang-orang Quraysi yang telah masuk Islam yang terdiri dari beberapa kelompok, diantaranya Banu Hasyim dan Banu Muthalib. Kabilah 'Aws dan Khazraj merupakan unsur utama golongan Anshar yang masing-masing terdiri dari kelompok-kelompok suku yang banyak. Golongan Musyrikin adalah orang-orang Arab yang masih menyembah berhala (paganisme). Golongan Yahudi terdiri dari keturunan Yahudi, pendatang dan keturunan Arab yang masuk agama Yahudi atau kawin dengan orang Yahudi pendatang. Tiga kelompok besar keturunan Yahudi pendatang adalah Banu Nadir, Banu Qaynuqa dan Banu Qurayshah.

para Muslim pandatang dan Muslim Madinah. Persaudaraan itu bukan hanya tolong menolong dalam kehidupan sehari-hari, tetapi demikian mendalam sampai ke tingkat mewarisi. Kemudian diadakan perjanjian hidup bersama secara damai diantara berbagai golongan yang ada di Madinah, baik diantara golongan-golongan Islam, maupun dengan golongan-golongan Yahudi itu, secara formal ditulis dalam suatu naskah yang disebut *Shahifah*. Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Muhammad SAW. sendiri dan menjadi Negara berdaulat. Dengan demikian, di Madinah Nabi Muhammad SAW. bukan hanya mempunyai sifat Rosul Allah, tetapi juga mempunyai sifat Kepala Negara.²⁶

Ditetapkannya piagam tersebut merupakan salah satu siasat Rosul sesudah hijrah ke Madinah, yang dimaksudkan untuk membina kesatuan hidup berbagai golongan warga Madinah. Dalam piagam tersebut dirumuskan kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, kewajiban mempertahankan kesatuan hidup, dan lain-lain. Berdasarkan isi Piagam Madinah itulah warga Madinah yang majemuk, secara politis dibina dibawah pimpinan Muhammad SAW. Dalam berbagai tulisan yang disusun oleh para ilmuwan muslim dan non muslim, adanya Piagam Madinah itu tampaknya telah diakui W. Montgomery Watt menyatakan bahwa "dokumen ini secara umum diakui autentik". Ia menambahkan dokumen tersebut merupakan sumber ide yang mendasari negara Islam pada awal pembentukannya.²⁷

Apakah *Shahifah* atau Piagam Madinah telah memenuhi syarat untuk disebut konstitusi, Marduke Pickthall, H.A.R. Gibb, Wensinck, dan Watt menyebut *Shahifah* sebagai konstitusi.²⁸ Namun, masih perlu dikaji lebih jauh apakah *Shahifah* memenuhi syarat untuk sebuah konstitusi.

²⁶ Harun Nasution, 1985, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, (Jakarta : Universitas Indonesia Press), Cetakan kelima, hal. 92.

²⁷ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah....Op. Cit.*, hal. 35.

²⁸ J. Suyuti Pulungan, 1994, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al Quran*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada), hal. 115.

Pada umumnya konstitusi suatu negara adalah hukum tertinggi dalam negara tersebut. Mengacu kepada konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka Al Quran sebagai hukum tertinggi dalam tata urutan Hukum Islam, adalah konstitusi. Sebelum tahun 1992, Undang-Undang Dasar Arab Saudi adalah Al Quran dan Sunnah Rasulullah SAW (syariah). Tahun 1992 Arab Saudi melakukan reformasi sekaligus mengumumkan Undang-Undang Dasar (*Basic Law*). Seperti halnya di Arab Saudi, Ahmad Azhar Basyir dan Moh Mahfud MD berpendapat bahwa Konstitusi Islam itu adalah Al Quran dan Sunnah, maka Piagam Madinah yang dibuat oleh Rasulullah SAW pada Tahun 1 H (622 M) merupakan pula bagian dari Konstitusi Islam.²⁹

Kalau dibandingkan dengan Konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara misalnya di Indonesia dan Amerika serikat yang menetapkan konstitusinya sebagai konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*), maka dalam Negara Madinah sebagai negara Islam, sumber-sumber hukumnya, termasuk sumber hukum konstitusinya berurut dari yang tertinggi adalah (1) Al Quran, (2) Al Sunnah, (3) Konvensi-konvensi *Khulafa ar Rasyidin* dan (4) Ketentuan para ahli hukum (*fukaha*) ternama. Khalid Ibrahim Jindan sebagaimana dikutip Muhammad Alim juga menulis bahwa Al Quran, Al Sunnah dan praktek kehidupan *Al Khulafa' ar Rasyidun* adalah sumber Konstitusi Islam. Sejalan dengan hal tersebut Abdul Wahab Khallaf sebagaimana dikutip Muhammad Alim berpendapat bahwa Konstitusi dalam Negara Islam adalah Al Quran dan Hadist Sahih.³⁰

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa Konstitusi Madinah adalah bagian dari Konstitusi Islam, karena kalau dilihat dari segi substansinya telah memenuhi syarat-syarat dari sebuah Konstitusi akan tetapi masih ada Konstitusi Islam yang merupakan hukum tertinggi yaitu Al-Qur'an dan Hadist.

²⁹ Muhammad Alim, 2009, *Konstitusi Negara...Op.Cit.*, hal. 25.

³⁰ *Ibid.*, hal. 28-29.

C. PENUTUP

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan secara ilmiah oleh John Locke seorang filosof berkebangsaan Inggris (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises of Government*, yang terbit tahun 1690. John Locke membagi kekuasaan dalam Negara menjadi tiga yaitu : *pertama*, kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif); *kedua*, kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif); dan *ketiga*, kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri (federatif). Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu (1689-1755) untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya berjudul *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu : pertama, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) yang melaksanakan undang-undang; dan ketiga, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Dalam piagam Madinah Nabi Muhammad SAW diakui sebagai pemimpin tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau telah menjalankannya yaitu dengan cara mendelegasikan tugas-tugas legislatif, eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu. Dibidang peradilan (yudikatif) di dunia Islam, sudah ada sejak negara Madinah. Pada masa-masa awal Islam, kekuasaan institusi peradilan dengan kompetensi masing-masing dapat dibagi atas tiga macam, yaitu : *Pertama*, pengadilan yang dipimpin oleh *Qadi* yang kompetensinya meyelesaikan perkara-perkara perdata. *Kedua*, pengadilan yang dipimpin *Muhtasib* (pengawas) yang berwenang mengadili urusan-urusan umum, urusan pidana

(*jinayat*) diubah, dan sebagainya. Dalam urusan perkara pidana, biasanya perkara yang kecil-kecil seperti penganiayaan dan sebagainya. *Ketiga*, Pengadilan yang dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur yaitu mengadili perkara pidana yang berat, apalagi yang dilakukan oleh keluarga pejabat atau pejabat pemerintahan, majelisnya dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur.

Teori Pemisahan Kekuasaan yang dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu baru muncul sekitar abad ke 17 dan 18 yaitu dengan diterbitkannya buku *Two Treatises of Government* tahun 1690 (John Locke) dan buku *De L'Esprit des Lois* yang terbit tahun 1748 (Montesquieu), dan pada intinya menyebutkan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan. Selain dipisah, kekuasaan negara itu harus dibatasi, pemisahan dan pembatasan kekuasaan negara biasanya diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Konstitusi tertulis didunia baru berkembang sekitar abad ke 18, walaupun sebelumnya pada masa Yunani Kuno, konstitusi telah banyak dibicarakan.

Sedangkan Islam sendiri telah mengenal adanya Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi jauh sebelum dunia barat (eropa) mempopulerkannya, yaitu pada awal abad ke 7 ketika masa pemerintahan Rasulullah Muhammad SAW di Negara Madinah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alim, Muhammad, (2008), *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Alim, Muhammad, (2009), *Konstitusi Negara Dalam Perspektif Islam*, Jakarta : Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly, (2005), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Konpress Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

- Budiardjo, Miriam, (2002), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia.
- Chaidir, Ellydar, (2007), *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta : Kreasi Total Media.
- De Montesquieu, Baron, tt, *The Spirit of Laws ; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik* (diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam), Bandung : Nusa Media.
- Ence, Iriyanto A. Baso, (2008), *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*, Bandung : Alumni.
- Huda, Ni'matul, (2007), *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta : UII Press.
- Kusnardi, Moh., & Harmaily Ibrahim, (1983), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI.
- Manan, Bagir, (1995), *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung : Mandar Maju.
- MahfudMD, Moh., (2000), *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Nasution, Harun, (1985), *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, Cetakan kelima.
- Pulungan, Suyuti J., (1994), *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al Quran*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- , (1999), *Fiqh Siyasah ; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Sjazali, Munawir, (2003), *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima, Jakarta : UI Press.
- Sukardja, Ahmad, (1995), *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta : UI Press.
- Suny, Ismail, (1982), *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta : Aksara Baru
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, (2006), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Tikok, Sumbodo, (1992), *Hukum Tata Negara*, Bandung : Eresco.
- Ubaidillah Adkk, (2000), *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, Jakarta : IAIN Jakarta Press.

Yusdiansyah, Efik, (2010), *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Bandung : Lubuk Agung.

Zallum, Abdul Qadim, (2002), *Sistem Pemerintahan Islam*, Diterjemahkan oleh M. Maghfur W., Bangil : Al-Izzah.

Jurnal, Makalah

Marzuki, H. M.Laica, *Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi R I, Volume 6, Nomor 3, September 2009

Riyanto, Astim, *Hukum Konstitusi Sebagai Suatu Ilmu*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke 39 No.1 Januari - Maret 2009.

Soemantri, Sri, *UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi & HAM, Vol.1 No.4, September-Nopember 2001.

XVI. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA TENTANG PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Putusan Mahkamah Konstitusi tentang perselisihan pemilihan kepala daerah dalam perspektif hukum progresif. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berdasarkan UUD dan Undang-Undang mempunyai kewenangan untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum termasuk didalamnya adalah perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Yang dimaksud dengan perselisihan hasil adalah perselisihan terkait dengan hasil penghitungan suara pasca pemilihan. Namun dalam putusan No. 45/PHPU D-VIII/2010 tentang sengketa pemilihan kepala daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat, Provinsi Kalimantan Tengah, Mahkamah Konstitusi tidak hanya memeriksa hasil penghitungan suara saja melainkan juga memeriksa prosesnya dan menetapkan pemenangnya. Mahkamah berpendapat bahwa tidak boleh ada pihak yang diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena pemilihan kepala daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat ditemukan adanya pelanggaran sejak awal proses pelaksanaannya yang dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif, maka Mahkamah Konstitusi membatalkan pasangan calon yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pemenang dan menetapkan

pasangan calon yang kalah sebagai pemenang pemilihan kepala daerah. Hal ini merupakan sesuatu yang luarbiasa dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia mengingat selama ini hakim hanyalah dianggap sebagai corong undang-undang. Walaupun oleh sebagian pihak dianggap kontroversial karena dianggap melampaui kewenangannya dan melanggar undang-undang, keputusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan langkah terobosan dalam rangka menegakkan hukum progresif. Hukum progresif bertujuan untuk tercapainya keadilan substansif bukan hanya keadilan prosedural atau kepastian hukum. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreatifitas manusia penegak hukumnya harus diberikan kesempatan untuk berimprovisasi dalam penegakan hukum demi tercapainya keadilan.

A. PENDAHULUAN

Paradigma susunan kelembagaan Negara mengalami perubahan drastis sejak reformasi konstitusi mulai 1999 sampai dengan 2002. Karena berbagai alasan dan kebutuhan, lembaga-lembaga negara baru dibentuk, meskipun ada juga lembaga yang dihapuskan. Salah satu lembaga yang dibentuk adalah Mahkamah Konstitusi (MK). MK didesain menjadi pengawal dan sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya. Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, MK berupaya mewujudkan visi kelembagaannya, yaitu tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Visi tersebut menjadi pedoman bagi MK dalam menjalankan kekuasaan kehakiman secara merdeka dan bertanggungjawab sesuai amanat konstitusi.

Kiprah MK sejak kehadirannya enam belas tahun silam¹ banyak dinilai cukup signifikan terutama dalam kontribusi menjaga hukum dan mengembangkan demokrasi. Membicarakan MK di Indonesia berarti tidak lepas dari jelajah historis konsep dan fakta mengenai *judicial review*, yang sejatinya merupakan kewenangan paling utama lembaga MK. Empat momen dari jelajah historis yang patut dicermati antara lain kasus Madison vs Marbury di AS, ide Hans Kelsen di Austria, gagasan Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI, dan perdebatan PAH I MPR pada sidang-sidang dalam rangka amandemen UUD 1945.

Di Indonesia Mahkamah Konstitusi sampai saat ini telah menjalankan tugasnya dengan baik. Sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi dan keputusannya bersifat final dan mengikat, Mahkamah Konstitusi merupakan garda terakhir dalam menjaga konstitusionalitas suatu undang-undang. Banyak putusan Mahkamah Konstitusi yang mendapat acungan jempol dari masyarakat termasuk dari pakar hukum seperti Satjipto Rahardjo. Ia menyatakan kita sungguh bersalah manakala menyinggung putusan Mahkamah Konstitusi itu hanya disinggung secara sepintas. Mungkin kita perlu mendirikan monumen agar orang selalu mengingat bahwa pada suatu hari dalam sejarahnya, Indonesia pernah memiliki pengadilan yang bekerja dengan penuh kehormatan, turut merasakan penderitaan bangsanya dan menyelamatkan bangsa dari situasi yang gawat.²

Banyak pihak yang menyatakan bahwa banyak putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat progresif artinya tidak hanya keadilan prosedural yang dilakukan akan tetapi lebih mementingkan keadilan substansif. Salah satu contoh adalah pembatalan hasil pemilukada di Kotawaringin Barat, banyak

¹ Kiprah Mahkamah Konstitusi dalam Ketatanegaraan Indonesiadimulai sejak13 Agustus 2003, seusai Presiden menandatangani RUU Mahkamah Konstitusi yang kemudian menjadi UU No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Disusul kemudian pada 16 Agustus 2003, Presiden mengambil sumpah sembilan orang hakim konstitusi yang telah ditunjuk oleh DPR, Mahkamah Agung dan DPR

² Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm.82-83

pihak yang menyebutkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlebihan atau diluar kewenangan. Mahkamah Konstitusi menurut undang-undang hanya memutus sengketa hasil pemilu, sedangkan penentuan pemilu ulang apalagi menetapkan pemenang adalah wewenang KPU bukan Mahkamah Konstitusi. Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD pada waktu itu menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak boleh terbelenggu atau terkungkung oleh undang-undang, sedangkan di depan mata kita ada ketidakadilan (kecurangan). Terobosan-terobosan hukum yang dilakukan Mahkamah Konstitusi dalam membuat keputusan merupakan bentuk hukum yang progresif atau implementasi dari penegakan hukum progresif.

Secara teoritis gagasan hukum progresif bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Disini, hukum ditempatkan sebagai aspek perilaku namun juga sekaligus sebagai peraturan. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah (akan) terbangun itu.³ Mahkamah Konstitusi kemudian mengembangkan suatu paradigma baru dalam menangani sengketa pilkada yang tidak semata-mata terpaku pada aspek kuantitatif, yakni angka-angka hasil penghitungan suara melainkan juga pada aspek kualitatif pemilu yang Luber dan Jurdil.⁴

Mahkamah Konstitusi bukan berarti akan menjalankan fungsi peradilan lain dalam memberikan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran administratif maupun pidana. Akan tetapi pelanggaran ini akan menjadi ukuran yang dipakai oleh Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan hasil pemilukada apabila terbukti adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif.⁵ Sebagai contoh adalah putusan Mahkamah

³ *Ibid.*, hlm. 265-266

⁴ M.Mahrus Ali, *et.al.*, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, 2012, hlm. 205.

⁵ *Ibid.*, hlm. 208

Konstitusi dalam menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah di Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis akan menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi No.45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat, Provinsi Kalimantan Tengah ditinjau dari perspektif hukum progresif.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut ; Bagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi No.45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat, Provinsi Kalimantan Tengah Ditinjau Dari Perspektif Hukum Progresif ?

B. PEMBAHASAN

Sebelum membahas tentang Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah khususnya terhadap kasus pemilihan kepala daerah Kotawaringin Barat, ada baiknya dikemukakan pandangan menyangkut posisi MK dalam penanganan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah (PHPU Kada) pada waktu itu. Secara yuridis, setelah keluarnya UU Nomor 22 Tahun 2007 dan UU Nomor 12 Tahun 2008, maka legitimasi MK dalam menyelesaikan PHPU Kada adalah sah dan legal. Kebutuhan MK untuk secara langsung menyelesaikan PHPU Kada, amat strategis. Citra dan wibawa MK yang selama ini masih relatif terpelihara baik, turut menumbuhkan kepercayaan publik, terutama pihak yang bersengketa, bahwa MK akan mampu memutus perkara secara objektif dan adil. Walaupun pernah terjadi kasus penangkapan Akil Mochtar ketua MK pada waktu itu oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait kasus penanganan sengketa pemilihan kepala daerah.

Kendatipun, tidak atau belum bisa dibuktikan asumsi ini, namun penyelesaian perkara PHPU Kada di jajaran pengadilan di tingkat bawah relatif rentan dengan tekanan politik, terutama

ketika kekuatan politik di pusat ikut bermain memasuki ruang-ruang pengambilan keputusan pengadilan. Terlebih pula, acapkali hakim di pengadilan umum kurang memiliki kompetensi dan kecakapan untuk memahami dan menguasai dengan cepat sejumlah persoalan dan regulasi menyangkut PemiluKada. Hal ini berbeda dengan MK yang memang sejak awal ikut mengawal proses PPHU sehingga minimal memiliki perspektif visi dan wawasan yang lebih luas. Selain itu, dengan penyelesaian PPHU Kada di MK, maka kita memindahkan dan mengubah konflik horizontal yang berpotensi anarkis dan penuh tekanan massa di daerah menjadi konflik elit dan sengketa hukum dilembaga peradilan.⁶

Oleh karena itu, ketika wacana mengembalikan penyelesaian PPHU Kada kembali ke Pengadilan Negeri dan Tinggi bergulir, banyak pihak yang tidak setuju terhadap gagasan tersebut. Kita memang mengakui ada problem penyiapan bahan-bahan dalam berperkara yang relatif memerlukan biaya oleh pemohon maupun termohon, namun ini adalah masalah administratif yang masih bisa dicarikan jalan keluarnya. Bahwa memberikan kepercayaan dan legitimasi kepada MK dalam penyelesaian PPHU Kada adalah sebuah kebutuhan di tengah krisis kepercayaan terhadap lembaga peradilan. Namun demikian sejumlah putusan MK pun patut dikritisi dalam rangka turut serta untuk mengawal MK tetap ada dalam roh dan wibawanya.

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur UU Nomor 24 Tahun 2003, Pasal 10 ayat (1) huruf d, yang putusannya final dan mengikat untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Sebagai tindak lanjut perubahan paradigma Pilkada menjadi PemiluKada, maka UU Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 236 C telah memindahkan kewenangan penyelesaian PPHU Kada dari Pengadilan Negeri dan Tinggi ke Mahkamah Konstitusi.⁷ Walaupun akhirnya berdasarkan

⁶ I G Putu Artha, *Perselisihan Hasil PemiluKada ; Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan PemiluKada*, Artikel dalam www.kpud-pacitan.go.id diakses tanggal 11 Januari 2017

⁷ *Ibid.*

putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 penanganan sengketa pilkada tidak lagi ditangani oleh MK karena dianggap pemilihan kepala daerah bukanlah rezim pemilu sehingga MK tidak berwenang untuk memutusnya.

Dalam konteks wewenang MK dalam penyelesaian PHPU Kada, terdapat dua pandangan yang selama ini berkembang. Pandangan pertama, salah satunya yang dianut mantan hakim konstitusi H.A.S Natabaya, bahwa MK hanya berwenang memutus perkara dengan objek hukum “hasil penghitungan suara” sebagaimana dimaksud MK benar-benar mempengaruhi penentuan pasangan calon untuk masuk putaran kedua atau menjadi calon terpilih. Jika tidak berpengaruh signifikan, maka MK tidak berwenang mengadili.

Pandangan pertama ini, juga menafikkan sikap MK yang dinilai sebagai terobosan hukum untuk menjadikan sejumlah alasan kualitatif seperti politik uang, mobilisasi PNS, pelanggaran DPT sebagai pintu masuk untuk mempengaruhi penghitungan suara. Pendeknya, pemohon wajib membuktikan melalui penghitungan yang benar menurut pemohon bahwa penghitungan termohon salah. Tak ada urusan dengan hal-hal di luar itu. Barangkali itulah yang menjelaskan kenapa MK pada kepemimpinan sebelumnya tidak pernah merekomendasikan pembatalan pasangan calon atau pemilu ulang karena alasan-alasan non pemungutan suara.

Pandangan kedua, menyatakan bahwa MK dapat mempertimbangkan dan menilai apakah proses penyelenggaraan Pemiluada tersebut telah berlangsung sesuai dengan asas *luber dan jurdil*. Hal ini dapat dilihat apakah penyelenggaraan Pemiluada terdapat pelanggaran yang serius baik pelanggaran administrasi dan pidana yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif sehingga mempengaruhi hasil penghitungan suara.⁸

Pandangan kedua inilah yang kini dianut oleh Mahkamah Konstitusi. Sikap MK itu tercermin dalam pendapat hukum MK dalam Putusan Nomor : 45/PHPU.D-VIII/2010 ketika mengadili

⁸ I G Putu Artha, *Op.Cit*, hlm. 87

Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah. Di dalam pertimbangan hukumnya, MK menegaskan :

Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*) karena fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan telah nyata merupakan pelanggaran konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.⁹

Di dalam pertimbangannya MK juga menyatakan, satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain “ (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dengan demikian tidak satu pun Pasangan Calon peserta pemilihan umum kepala daerah yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Terlepas dari penanganan penegak hukum yang akan memproses semua tindak pidana dalam Pemilukada secara cepat dan fair untuk menjadi alat bukti dalam sengketa pemilukada, di hadapan Mahkamah yang dalam pengalaman empiris Pemilukada tampaknya kurang efektif, maka Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktek pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan masif.¹⁰ Yang dimaksud dengan pelanggaran sistematis adalah pelanggaran ini

⁹ Lihat Pertimbangan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 45/PHPU.D VIII/2010 Tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat

¹⁰ *Ibid*

benar-benar direncanakan secara matang (*by design*), pelanggaran terstruktur adalah pelanggaran ini dilakukan oleh aparat struktural baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara pemilu secara kolektif bukan individual sedangkan pelanggaran masif adalah dampak dari pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis.¹¹

Selanjutnya, memperkuat argumentasinya MK menegaskan; bahwa dalam memutus perselisihan hasil Pemilukada, Mahkamah tidak hanya menghitung kembali hasil penghitungan suara yang sebenarnya dari pemungutan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan, sebab kalau hanya menghitung dalam arti teknis-matematis sebenarnya bisa dilakukan penghitungan kembali oleh KPUD sendiri di bawah pengawasan Panwaslu dan/ atau aparat kepolisian, atau cukup oleh pengadilan biasa. Kendati demikian, MK menyadari bahwa yang dapat diadili MK adalah hasil penghitungan suara.¹²

Oleh sebab itu, Mahkamah memahami bahwa meskipun menurut undang-undang, yang dapat diadili oleh Mahkamah adalah hasil penghitungan suara, namun pelanggaran-pelanggaran yang menyebabkan terjadinya hasil penghitungan suara yang kemudian dipersengketakan itu harus pula dinilai untuk menegakkan keadilan. Hal ini, menurut MK, sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat(1) UUD 1945 yang berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan” dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Kemudian kedua ketentuan UUD 1945 tersebut dituangkan lagi ke dalam Pasal 45 ayat (1) UU MK yang berbunyi, “Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai

¹¹ M. Mahrus Ali, *et.al*, *Op. Cit.*, hlm. 224

¹² Putusan No. 45/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat

dengan alat bukti dan keyakinan hakim”.¹³

Oleh karena itu hakim MK dalam menangani perkara pemilihan kepala daerah Kotawaringin Barat, ia menggali keadilan dengan memeriksa dan mengadili pelanggaran-pelanggaran yang terjadi sebelum berlangsungnya pemungutan suara pada Pemilu pada di Kabupaten Kotawaringin Barat. Selain itu Pemilu pada harus sesuai dengan “*asas luber dan jurdil*” pelaksanaan Pemilu pada juga tidak boleh ada tekanan atau intimidasi dari pihak manapun yang dapat mencederai demokrasi. Masyarakat sebagai warga Negara mempunyai hak pilih yang merupakan hak asasi harus terhindar dari rasa takut, tertekan dan terancam dalam mengikuti proses demokratisasi, karena hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 45 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”, dan bersesuaian dengan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas rasa aman dan tentram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu”.¹⁴ Pelanggaran pelanggaran seperti itu terjadi dalam pemilihan kepala daerah di Kotawaringin Barat yang dilakukan oleh pasangan calon No. 1 (Sugianto Sabran-Eko Soemarno).

Bahwa demi tegaknya hukum dan keadilan serta meniadakan ketidakadilan yang dialami oleh masyarakat Kabupaten Kotawaringin Barat perlu pemulihan keadilan. Keadilan bukanlah hasil akhir dari proses awal jika sejak semula mengabaikan proses yang semestinya. Hasil akhir dari proses yang tidak adil bukanlah keadilan yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan prinsip keadilan umum (*general justice principle*). Tidak boleh

¹³ Lihat Pasal 24 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1) dan Pasal 45 ayat (1) UUD 1945 UU No.24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

¹⁴ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.45/PHPU,D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilu pada Kotawaringin Barat.

seorangpun diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorangpun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan orang lain (*nullus/nemo commedum copera poenst de injuria sua propria*), oleh karena itu Mahkamah berpendapat suara yang diperoleh pasangan calon No. 1 (Sugianto Sabran- Eko Soemarno) dalam Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat harus dinyatakan tidak sah, karena perolehannya didapat dengan cara tidak sah. Oleh karena itu kemenangan pasangan calon No. urut 1 juga harus dibatalkan dan pemenangnya adalah pasangan lawannya yang kalah yaitu pasangan calon No. 2 (Ujang Iskandar - Bambang Purwanto) sekaligus ditetapkan oleh MK sebagai pasangan terpilih.¹⁵

Putusan ini menimbulkan kontroversi karena dianggap MK melampaui kewenangan sebagaimana yang diatur oleh UUD 1945. MK tidak berwenang menetapkan pasangan calon peserta pemilu untuk menjadi pemenang (pasangan terpilih) karena hal itu adalah kewenangan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Dari pertimbangan hukum yang telah dibuatnya, nampaknya Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang membatalkan hasil pemilukada karena sesuai UU No. 24 Tahun 2003 Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilukada (penghitungan suara) namun dalam rangka menegakkan keadilan yang substansif, Mahkamah Konstitusi melakukan terobosan hukum dengan mengabaikan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang. Hal ini menurut penulis merupakan implementasi dari penegakan hukum progresif.

Hukum progresif merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem modern yang sarat dengan birokrasi serta ingin membebaskan diri dari dominasi suatu tipe hukum liberal. Tujuannya agar para penegak hukum tidak melihat suatu peraturan atas apa yang tertulis saja. Seperti yang terjadi selama ini dimana

¹⁵ *Ibid*

penegak hukum telah terjebak dalam cara ber hukum positivisme yang sempit dan kurang diliputi semangat untuk mengeksplorasi pemenuhan rasa keadilan yang lebih kontekstual.¹⁶ Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan biasa, namun disadari juga sebagai bangunan ide, kultur dan cita-cita. Keterpurukan hukum di Indonesia lebih dikarenakan penyingkatan hukum sebagai *rule of law* tanpa melihat *rule morality*. Akibatnya hukum hanya dilihat sebagai peraturan prosedur yang lekat dengan kekuasaan. Padahal dibalik hukum juga sarat dengan nilai, gagasan untuk membangun kultur baru yang lebih kontekstual pada rasa keadilan masyarakat.¹⁷

Diakui memang positivisme hukum telah banyak memberi sumbangan besar dalam pembangunan hukum modern di dunia. Namun bukan berarti ia tidak memiliki kekurangan antara lain telah mengabaikan substansi hukum yaitu keadilan dan kemanfaatan. Kajian hukum telah lama mengembangkan dirinya menuju ranah sosiologis yang sangat memungkinkan dan keluar dari maksud teks yang sesungguhnya.¹⁸

Hukum yang progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak dan final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran itulah, hukum selalu ada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan ini bisa diverifikasi ke dalam faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain sebagainya. Inilah hakikat hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law*

¹⁶ A. Sukris Sarmadi, *Membebaskan Positivisme Hukum Ke Ranah Hukum Progresif (Studi Pembacaan Teks Hukum Bagi Penegak Hukum)*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 12, Nomor 2, 2012, hlm.16.

¹⁷ Ridwan, *Memunculkan Karakter Hukum Progresif dari Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Solusi Pencarian dan Penemuan Keadilan Substantive*, Jurnal Hukum *Pro Justitia*, Volume 26, Nomor 2, 2008, hlm.80.

¹⁸ Yusriadi, *Paradigma Positivisme Dan Implikasinya Terhadap Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Hukum UNISSULA, Volume 14, Nomor 3, 2004, hlm. 112.

in the making). Hukum itu tidak ada untuk diri sendiri, tetapi hukum itu untuk mengabdikan kepada manusia.¹⁹Selain itu hukum yang progresif mengajarkan bahwa hukum bukanlah raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Hukum yang progresif tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan.²⁰

Dari hal-hal tersebut dapatlah ditarik suatu asumsi bahwa yang mendasari hukum yang progresif itu adalah sebagai berikut:²¹

- 1) Hukum ada adalah untuk manusia, dan tidak untuk dirinya sendiri.
- 2) Hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final.
- 3) Hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani.

Hukum progresif ditandai dengan 4 ciri utama yaitu hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum, menolak status quo dalam berhukum, hukum tertulis memiliki keterbatasan dan reduksionis dan memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Dengan ciri khasnya tersebut penafsiran hukum yang progresif tidak lagi menjadikan teks sebagai sesuatu yang otonom dan independen. Penafsiran hukum lebih mengandalkan spirit nilai keadilan yang substantif dari pada keadilan prosedural atau keadilan berdasarkan teks hukum.²² Sejalan dengan hal tersebut Roscoe Pound menyatakan bahwa kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model

¹⁹ Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.205.

²⁰ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm.226

²¹ *Ibid.* hlm. 228-229

²² Mahrus Ali, *MahkamahKonstitusi da Penafsiran HukumYangProgresif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, 2010, hlm.85

hukum responsif. Dalam perspektif ini hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, hukum semacam ini seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substansif.²³

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu perdamaian di dalam pergaulan hidup.²⁴

Menurut Satjipto Rahardjo, keputusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat progresif tersebut dapat disebut sebagai “usaha untuk menyelamatkan bangsa”. Saya berharap fakultas-fakultas hukum mengangkat kasus putusan Mahkamah Konstitusi itu sebagai topik kajian penting dalam sejarah negeri ini. Alasan-alasannya adalah sebagai berikut ;²⁵

Pertama, Mahkamah Konstitusi sudah memberi pelajaran yang amat berharga kepada bangsa ini tentang liku-liku penegakan hukum, atau lebih khusus tentang pengambilan putusan oleh pengadilan. Para hakim Mahkamah konstitusi tidak mengikuti prosedur hukum formal atau *business as usual*. Mereka tergugah nasionalismenya dan mempraktekkan cara berhukum yang progresif.

²³ Philippe Nonet *et.al.*, 2008, *Hukum Responsif (terjemahan)*, Nusa Media, Bandung, hlm. 83-84

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Satjipto Rahardjo, 2010, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 223

Kedua, pembelajaran, bahwa hukum tidak berdiri secara otonom penuh, tetapi merupakan bagian integral dengan kehidupan bangsa dan sekaligus suka-duka bangsanya. Hakim Agung Amerika Serikat, Oliver Wendell Holmes yang legendaris itu mengatakan, hukum suatu bangsa *embodies the story of a nation's development through man centuries*. Hakim tidak berdiri di luar, tetapi benar-benar menjadi bagian bangsanya, ikut merasakan sekalian suka dan dukanya. Pengadilan itu bukan institusi yang steril.

Ketiga, menurut Mahkamah Konstitusi, hakim atau pengadilan tidak hanya memutus berdasar teks undang-undang dan hanya menggunakan akal pikiran atau logika hukum, tetapi dengan seluruh kapasitas nuraninya, seperti empati, kejujuran, dan keberanian. Dengan bekal itu maka sesekali, jika keadaan memaksa, ia akan melakukan *rule breaking*.

Keputusan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah di Kotawaringin Barat, merupakan langkah terobosan dalam rangka menegakkan hukum progresif. Hukum progresif bertujuan untuk tercapainya keadilan substansif bukan hanya keadilan prosedural atau kepastian hukum. Sudah saatnya kultur penyelenggaraan hukum yang terlalu berkonsentrasi pada sistem hukum sebagai satu-satunya bangunan peraturan tanpa memasukkan dan memformulasikan unsur perilaku atau manusia di dalamnya harus ditinggalkan. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreatifitas manusia penegak hukumnya harus diberikan kesempatan dan berolah improvisasi pada penegakan hukum dan pembangunan hukum.

Hukum itu bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusalah yang merupakan penentu dan bukan hukum. Menghadapkan manusia kepada hukum mendorong kita pada pilihan yang rumit, tetapi pada

hakikatnya teori-teori hukum yang ada berakar pada kedua faktor tersebut. Semakin kuat suatu teori bergeser ke faktor hukum, semakin menganggap hukum sesuatu yang mutlak, otonom dan final. Semakin bergeser ke manusia, semakin besar teori itu ingin memberikan ruang kepada faktor manusia.²⁶

Agar keadilan substansif terwujud yang merupakan tujuan dari pelaksanaan hukum progresif, MK harus berani menolak status quo dengan positivisme hukum sebagai paradigmanya dalam menafsirkan teks-teks hukum konstitusi. Penafsiran konstitusi oleh MK hendaknya diarahkan pada pemenuhan rasa keadilan manusia, bukan keadilan berdasarkan teks hukum. Pemenuhan rasa keadilan akan terwujud jika dalam menafsirkan konstitusi MK menjadikan cita hukum, nilai-nilai dan pandangan hidup yang terkandung dalam Pancasila sebagai pedomannya.^{27,27}

C. KESIMPULAN

Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Negara hasil Amandemen UUD 1945 telah menerapkan dan menegakkan hukum yang progresif dalam memutus perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah, walaupun oleh sebagian pihak dianggap kontroversial dan melanggar Undang-Undang. Hal ini sesuatu yang luar biasa dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia mengingat selama ini hakim hanyalah dianggap sebagai corong undang-undang. Penerapan hukum progresif ini diawali dalam menangani dan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang terjadi di Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah. Dalam putusan No. 45/PHPU.D-VIII/2010 Mahkamah Konstitusi membatalkan pasangan calon kepala daerah yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai pemenang dan menetapkan pasangan calon lawannya sebagai pemenang atau pasangan terpilih, dengan alasan telah terjadi pelanggaran yang dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif.

²⁶ Ahmad Rifai, *Op.Cit.*, hlm.1

²⁷ Mahrus Ali, *Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum Yang Progresif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, 2010, hlm. 86

Keputusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan langkah terobosan dalam rangka menegakkan hukum progresif. Hukum progresif bertujuan untuk tercapainya keadilan substansif bukan hanya keadilan prosedural atau kepastian hukum. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreativitas manusia penegak hukumnya harus diberikan kesempatan untuk berimprovisasi dalam penegakan hukum dan pembangunan hukum demi tercapainya keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Nonet, Philippe & Philip Selznick, 2008, *Hukum Responsif (Terjemahan)*, Nusa Media, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- , 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- , 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Rifai, Ahmad, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta.

Jurnal, Artikel, & Internet

- Ali, Mahrus, *Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum Yang Progresif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, 2010.
- Ali, M. Mahrus *et.al*, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu Keadilan Yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, 2012.
- Artha, IG Putu, *Perselisihan Hasil Pemilu Keadilan ; Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Penyelenggaraan Pemilu Keadilan*, Artikel dalam www.kpud-pacitan.go.id diakses tanggal 11 Januari 2017.
- Ridwan, *Memunculkan Karakter Hukum Progresif dari Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Solusi Pencarian dan Penemuan Keadilan Substantive*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Volume 26, Nomor 2, 2008.
- Sarmadi, A. Sukris, *Membebaskan Positivisme Hukum Ke Ranah*

Hukum Progresif (Studi Pembacaan Teks Hukum Bagi Penegak Hukum), Jurnal Dinamika Hukum, Volume 12, Nomor 2, 2012.

Surbakti, Ramlan, *Mahkamah Konstitusi Pembuat Undang-Undang*, Artikel Koran-Digital, www.17-08-1945.blogspot.com diakses tanggal 11 Januari 2017.

Yusriadi, *Paradigma Positivisme Dan Implikasinya Terhadap Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Hukum UNISSULA, Volume 14, Nomor 3, 2004.

Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan

Undang Undang Dasar 1945

Undang Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi No.45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat.

XVII. IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 33/PUU-IX/2011 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NO. 38 TAHUN 2008 TERHADAP HUBUNGAN KERJASAMA INDONESIA DENGAN NEGARA ASEAN

Abstrak

ASEAN merupakan perhimpunan negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang anggotanya pada saat ini telah mencapai 11 Negara. Salah satu bentuk kerjasama yang saat ini sedang dilakukan adalah adanya perdagangan atau pasar bebas bagi negara-negara ASEAN atau yang lebih dikenal dengan Asean Free Trade Area (AFTA). Untuk itu sebagai payung hukum atas kerjasama tersebut dibuatlah Piagam ASEAN atau ASEAN Charter. Piagam ASEAN tersebut kemudian diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dalam bentuk Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN. Kemudian Undang-Undang tersebut dilakukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan keluarlah putusan No. 33/PUU-IX/2011. Rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana pertimbangan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN dan bagaimana dampak dari putusan tersebut terhadap hubungan kerjasama Indonesia dengan negara-negara ASEAN. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif dan dinalisis secara deskriptis. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menolak permohonan pengujian Undang-Undang tersebut. Tetapi walaupun permohonan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi namun Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 yang merupakan Undang-Undang hasil ratifikasi perjanjian internasional ternyata dapat dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Adapun salah satu pertimbangannya adalah

bahwa Pengesahan Piagam ASEAN atau ASEAN Charter secara formil telah diberi bentuk Undang-Undang sehingga Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengujinya. Salah satu dampak dari dapatnya Undang-Undang ratifikasi perjanjian internasional diuji di Mahkamah Konstitusi adalah jika seandainya Undang-Undang tersebut dibatalkan, maka pemerintah Indonesia akan dianggap inkonsisten dalam mengikatkan diri terhadap sebuah perjanjian internasional sehingga dapat memberikan citra buruk terhadap Indonesia khususnya bagi negara-negara ASEAN karena tidak dapat memberikan kepastian hukum. Akibat hukum lainnya adalah dapat saja Indonesia diajukan ke Mahkamah Internasional.

A. PENDAHULUAN

Hukum perjanjian internasional dewasa ini telah mengalami perkembangan yang pesat seiring dengan perkembangan hukum internasional. Hubungan Internasional akibat globalisasi telah ditandai dengan perubahan-perubahan mendasar, antara lain munculnya subyek-subyek baru non-negara disertai dengan meningkatnya interaksi yang intensif antara subyek-subyek baru tersebut. Perubahan mendasar tersebut bersamaan dengan karakter pergaulan internasional yang semakin tidak mengenal batas Negara, sehingga hukum perjanjian internasional berperan penting menjadi instrumen utama pelaksanaan hubungan internasional antar Negara. Pembuatan perjanjian internasional (*treaty*) yang mengatur berbagai aspek kehidupan manusia baik secara khusus maupun umum (universal) merupakan salah satu sarana yang efektif dan efisien dalam mengatasi persoalan yang timbul sekaligus guna menjamin kesejahteraan dan kedamaian untuk manusia (Agusman, 2010).

Dalam perkembangan hukum internasional mengenai hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional yang merupakan satu kesatuan hukum atau tidak sama sekali. Secara singkat dalam teori monoisme dikatakan bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua aspek yang sama dari sistem hukum pada umumnya. Pandangan monoisme

lebih memandang semua hukum sebagai suatu ketentuan tunggal yang tersusun dari kaidah-kaidah hukum yang mengikat baik kaidah-kaidah hukum yang mengikat negara-negara, individu-individu atau kesatuan lain yang bukan negara. Sedangkan teori dualisme menyatakan bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem yang sama sekali berbeda. Hukum internasional mempunyai suatu karakter yang berbeda secara intrinsik dengan hukum nasional. Perkembangan dari dua teori tersebut adalah teori transformasi dan teori adopsi khusus. Teori ini menyatakan bahwa kaum positivis menganggap kaidah-kaidah hukum internasional tidak dapat secara langsung diberlakukan dalam hukum nasional. Oleh karena itu untuk memberlakukan kedua sistem tersebut diperlukan proses adopsi khusus yakni hukum internasional yang diadopsi kedalam hukum nasional. Bentuk pengadopsian ini dengan cara ratifikasi. Para kaum positivis menganggap bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem yang sama sekali terpisah dan berbeda secara struktural. Sistem hukum internasional tidak dapat menyinggung sistem hukum nasional kecuali sistem hukumnya memperkenankan melalui cara konstitusional untuk di ijin masuk kedalam hukum nasional (Alfidatussolihat, 2012).

Salah satu cara untuk mengikatkan diri pada perjanjian internasional yaitu melalui ratifikasi yang dicantumkan dalam Pasal 14 ayat 1 Konvensi Wina 1969. Meskipun Konvensi Wina 1969 secara substansial mencantumkan ratifikasi namun secara detail bagaimana ratifikasi tersebut harus dilakukan oleh sebuah negara tidak diatur dalam konvensi ini. (Hippy, 2017). Mengingat betapa pentingnya ratifikasi perjanjian internasional, maka di Indonesia telah dibuat aturan tentang perjanjian internasional yang memuat pengesahan perjanjian internasional termasuk didalamnya ketentuan ratifikasi sebagai landasan hukum. Pemberian tempat perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional merupakan salah satu pencerminan penegakan konstitusi yaitu Pasal 11UUD 1945 sebagai dasar hukum pembuatan perjanjian internasional. Ketentuan ratifikasi

perjanjian internasional di Indonesia pada saat ini terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang berbunyi “pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden”. Terbitnya Undang-Undang ini merupakan lanjutan dari surat Presiden Republik Indonesia Nomor 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 tentang Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara lain.

Karena Perjanjian Internasional harus berbentuk undang-undang atau peraturan presiden maka dengan demikian Peraturan Presiden (Perpres) hasil ratifikasi perjanjian internasional jika dianggap bertentangan dengan Undang-Undang dapat dilakukan pengujian atau *Judicial Review* ke Mahkamah Agung (MA). Demikian juga dengan Undang-Undang hasil ratifikasi perjanjian internasional, kalau dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar (UUD1945) maka dapat diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Namun permasalahannya adalah bagaimana jika ada Peraturan Presiden atau Undang-Undang hasil Ratifikasi Perjanjian Internasional yang telah berlaku dan mengikat para pihak dilakukan pengujian (*Judicial Review*) karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang atau Undang-Undang Dasar 1945 ke MA atau MK dan kemudian dibatalkan. Ini akan menjadi dilema dan persoalan serius bagi pemerintah Indonesia, karena disatu sisi bagaimanapun putusan pengadilan harus ditaati karena bersifat mengikat. Disisi lain kalau hal ini dijalankan maka pemerintah Indonesia dianggap Negara yang tidak mematuhi perjanjian internasional yang telah disepakati dan disahkan bersama. Terkait dengan hal ini pada awalnya terdapat pro dan kontra apakah undang-undang atau peraturan Presiden dapat dilakukan pengujian atau *Judicial Review*. Pihak yang tidak setuju berpendapat bahwa undang-undang atau peraturan Presiden hasil ratifikasi perjanjian internasional tidak

dapat diuji karena itu hanya merupakan bentuk pengesahan saja bukan substansinya, sedangkan pihak yang setuju berpendapat bahwa apapun materinya karena sudah diberi label undang-undang atau peraturan Presiden maka tetap dapat dilakukan pengujian sebagaimana yang lainnya.

Tetapi sejak adanya putusan MK No. 33/PUU-IX/2011 terhadap pengujian Undang-Undang No.38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan *Asean Charter*, maka adanya sikap pro dan kontra yang ada selama ini berakhir. Putusan tersebut pada dasarnya menyatakan bahwa undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional dapat dilakukan pengujian di MK.

Dengan adanya putusan MK No. 33/PUU-IX/2011 yang menyatakan MK berwenang mengadili perkara pengujian perjanjian internasional menimbulkan kebingungan karena dengan adanya hal tersebut maka Indonesia dilain pihak menganut paham monisme yang tidak memerlukan tahapan lebih lanjut untuk mentransformasikan hukum internasional untuk diberlakukan di Indonesia. Selain berakibat pada keadaan nasional juga berakibat pada tingkat kepercayaan masyarakat internasional bahwa Indonesia tidak memiliki ketegasan dalam partisipasinya dalam perjanjian internasional karena setiap perjanjian internasional yang disahkan dapat diuji dan diubah oleh Indonesia sendiri (Aprilyawati, 2015).

Berdasarkan uraian tersebut dalam makalah ini akan dibahas bagaimana implikasi putusan MK No. 33/PUU-IX/2011 terhadap pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Asean Charter* terhadap kerjasama Indonesia dengan negara negara ASEAN.

B. PEMBAHASAN

Putusan MK No. 33/PUU-IX/2011 terhadap pengujian Undang-Undang No.38 tahun 2008 tentang Pengesahan *Asean Charter*, pada dasarnya menyatakan bahwa undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional dapat dilakukan pengujian di

MK. Adapun dasar pertimbangannya secara ringkas adalah sebagai berikut : 1). Secara formal *Asean Charter* oleh pemerintah negara Indonesia diberi bentuk undang-undang yaitu Undang-Undang No. 38 tahun 2008. 2). Secara substansi *Asean Charter* berisikan kebijakan makro dalam bidang perdagangan yang disepakati oleh negara anggota Asean. 3). Secara nasional berlakunya kebijakan makro tersebut tergantung kepada masing-masing negara anggota Asean untuk melaksanakan Pasal 5 ayat (2) *Asean Charter*, artinya kalau sebuah negara belum melakukan ketentuan Pasal 5 ayat (2) *Asean Charter* termasuk Indonesia, maka *Charter* tersebut belum secara efektif berlaku (Putusan MK No. 33/PUU-IX/2011).

Tetapi dalam putusan MK tersebut ada 2 hakim konstitusi yang menolak atau *Dissenting Opinion* yaitu Hamdan Zoelva dan Maria Farida Indrati, bagi keduanya undang-undang ratifikasi perjanjian internasional berbeda dengan undang-undang pada umumnya. Adapun alasannya antara lain sebagai berikut : 1). Dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) pada umumnya dilakukan secara seksama terhadap setiap norma yang akan menjadi norma RUU yang sangat terbuka untuk direvisi (diubah dihapus, atau diubah). Sedangkan RUU ratifikasi hanya mengadopsi norma yang telah disepakati dalam sebuah perjanjian internasional yang tidak ada peluang untuk direvisi. 2). Materi muatan undang-undang pada umumnya langsung berlaku bagi setiap orang yang ada di Indonesia, sedangkan perjanjian internasional hanya mengikat negara yang membuat atau negara pihak (peserta) perjanjian internasional. 3). Pelaksanaan dari hak dan kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian internasional tidak serta merta berlaku bagi setiap warga negara sebagaimana halnya ketentuan undang-undang pada umumnya, tetapi harus di implementasikan lebih lanjut dalam undang-undang atau bentuk kebijakan lainnya (Putusan MK No. 33/PUU-IX/2011). Demikian juga dengan apa yang disampaikan oleh Maria Farida I. Ia menyampaikan bahwa undang-undang perjanjian internasional berbeda dengan undang-undang biasa. Dengan demikian pengundangan terhadap undang-undang tentang pengesahan

perjanjian internasional tidak mengikat setiap orang/masyarakat, tetapi mengikat pihak yang membuat perjanjian saja, hal ini sesuai dengan prinsip bahwa perjanjian mengikat para pihak yang membuatnya (*pacta sunt servanda*) (Putusan MK No. 33/PUU-IX/2011).

Menurut Ade Irawan T., ada beberapa dampak dari adanya putusan MK yang membolehkan undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional dapat dilakukan pengujian di MK antara lain dalah 1). Dengan berwenangnya MK untuk menguji undang-undang ratifikasi *Asean Charter* maka telah membuka ruang pula terhadap diterimanya perkara permohonan pengujian undang-undang lainnya yang meratifikasi perjanjian internasional. 2). Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) UU No.24 tahun 2000 tentang perjanjian internasional, pengesahan suatu perjanjian internasional bukan hanya ranah dari undang-undang, namun juga merupakan ranah dari keputusan presiden atau peraturan presiden. Dengan kedudukan hierarki keppres atau perpres yang berada dibawah undang-undang, maka perjanjian-perjanjian internasional yang disahkan dengan keppres dan perpres dapat diuji juga di MA.3). Adanya sikap dilematis MK yang merekomendasikan bahwa pilihan bentuk hukum ratifikasi perjanjian internasional dalam bentuk formil undang-undang harus ditinjau kembali. Sikap dilematis MK tersebut didasarkan pada Pasal 11 UUD 1945 yang tidak menyebutkan bahwa bentuk hukum perjanjian internasional adalah undang-undang, tetapi menyebutkan bahwa presiden dengan persetujuan DPR membuat perjanjian internasional sehingga apabila dikaitkan dengan pembuatan undang-undang, memang undang-undang adalah bentuk hukum yang dibuat oleh presiden bersama DPR, namun demikian tidak berarti bahwa setiap produk hukum yang dibuat presiden bersama DPR berbentuk undang-undang (Taufik, 2015).

Menurut penulis untuk mengimplementasikan rekomendasi dari putusan MK tersebut, maka ratifikasi perjanjian internasional tidak perlu berbentuk undang-undang cukup dengan pengesahan

biasa yaitu pernyataan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, karena dalam pasal 11 UUD 1945 tidak secara eksplisit mengharuskan bahwa ratifikasi perjanjian internasional itu harus berbentuk undang-undang tetapi hanya menyatakan dengan persetujuan DPR.

Undang-undang pengesahan perjanjian internasional dan keputusan presiden atau peraturan presiden bukan merupakan landasan hukum bagi berlakunya perjanjian internasional Indonesia. UU Pengesahan Perjanjian Internasional di Indonesia sama sekali tidak berhubungan langsung dengan pemberlakuan norma-norma hukum internasional ke dalam bagian hukum nasional Indonesia karena UU Pengesahan ini hanyalah merupakan, jika kita melihat Pasal 11 UUD 1945 *juncto* Pasal 9 Ayat 1 UU Nomor 24 Tahun 2000, bentuk formal dari persetujuan DPR kepada Presiden dalam kaitannya dengan *treaty-making power*, bukan Pasal 20 UUD 1945 dalam hal *legislative power*. Kewenangan untuk membuat dan meratifikasi perjanjian internasional mutlak dimiliki oleh Presiden, tetapi ketika Presiden akan meratifikasi, Presiden wajib mendapat persetujuan dari DPR. Persetujuan ini memiliki implikasi yang besar karena DPR pasti tidak hanya menyetujui keinginan Presiden begitu saja, namun DPR dapat mengajukan persetujuan dengan syarat, seperti *reservations*, *understandings* dan *declarations*, atau bahkan DPR dapat menolak keinginan Presiden tersebut (Agusman, 2012).

Persoalannya apabila MK mengadili undang-undang ratifikasi perjanjian internasional dan hasil putusnya adalah pembatalan, tentu hal tersebut menyebabkan Indonesia melanggar *internatonal obligation* yang melekat padanya. Pembatalan undang-undang ratifikasi dapat dikatakan sebagai penarikan atas prosedur internal yang dilakukan namun keterikatan Indonesia atas perjanjian internasional merupakan perbuatan hukum dalam wilayah hubungan eksternal. Jika Indonesia memiliki keinginan untuk menarik diri dari perjanjian internasional maka Indonesia akan terikat dengan ketentuan formal dalam

perjanjian internasional yang berhubungan dengan persoalan penarikan dari perjanjian internasional yang telah diatur dalam perjanjian di mana Indonesia menjadi negara pihak. Putusan MK yang membatalkan undang-undang pengesahan perjanjian internasional tidak membuat Indonesia dapat secara langsung menarik diri dari perjanjian internasional tersebut karena harus disesuaikan dengan mekanisme yang terdapat dalam perjanjian internasional itu sendiri atau hukum internasional yang berlaku (Purnamasari, 2017).

MK dalam hal ini menggunakan sudut pandang konstitusi (UUD 1945). Artinya undang-undang yang bermaterikan apapun apabila dianggap telah merugikan hak dan atau/ kewajiban konstitusional seseorang, maka dapat di *judicial review* kepada MK. Keterikatan pemerintah Indonesia pada suatu perjanjian internasional adalah karena undang-undang tersebut bukan karena perjanjian internasionalnya. Namun demikian walaupun MK dapat melakukan *judicial review* terhadap suatu undang-undang ratifikasi bukan berarti secara otomatis hal ini juga berubah pada perjanjian internasionalnya. MK hanya mengubah pemberlakuan perjanjian internasional tersebut khusus di negara Indonesia, sedangkan statuta asli perjanjian internasionalnya tersebut masih tetap sama (Nurhidayatulloh, 2012).

Pengujian konstitusional memang dilakukan untuk memastikan bahwa tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Namun pengujian konstitusional terhadap undang-undang pengesahan perjanjian internasional dapat memberikan akibat hukum yang cukup luas dan problematik (Setyowati, 2016). Jika dinyatakan batal maka belum ada mekanisme tentang tatacara pelaksanaan putusan tersebut terhadap hal ini. Sehingga posisi pemerintah akan mengalami kesulitan, pemerintah harus melakukan penarikan diri dengan mengajukan denunsiasi tetapi ketentuan untuk boleh menarik atau tidak tergantung dari perjanjian dan kesepakatan negara-negara lain, apabila tidak setuju maka tidak bisa dilakukan.

Sedangkan dipihak lain menurut hukum nasional Indonesia pemerintah harus melaksanakan putusan MK. Dampak politik juga akan muncul karena pemerintah Indonesia dianggap inkonsisten dalam mengikat diri terhadap sebuah perjanjian internasional sehingga dapat memberikan citra yang buruk terhadap negara karena tidak bisa memberikan kepastian hukum. Akibat hukum lainnya adalah dapat saja Indonesia diajukan ke Mahkamah Internasional (Bakar, 2014).

C. PENUTUP

Kesimpulan

Dalam Pasal 11 UUD 1945 telah diatur tentang perjanjian internasional sedangkan untuk aturan pelaksanaannya diatur dengan surat Presiden No. 2826/HK/1960 dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000. Perjanjian internasional yang telah disepakati bersama harus diratifikasi dalam bentuk Peraturan Presiden atau Undang-Undang. Undang-Undang hasil ratifikasi perjanjian internasional dapat dilakukan pengujian di MK hal ini merujuk kepada putusan MK No. 33/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Asean Charter*. Adapun salah satu pertimbangannya adalah bahwa Pengesahan *Asean Charter* secara formil telah diberi bentuk Undang-Undang sehingga MK sebagaimana amanat konstitusi berwenang untuk mengujinya. Dengan demikian Peraturan Presiden hasil ratifikasi perjanjian internasional dapat juga dilakukan pengujian di MA, yang menarik dari putusan MK adalah adanya pertimbangan yang merekomendasikan agar meninjau kembali pilihan bentuk hukum ratifikasi perjanjian internasional dalam bentuk formil Undang-Undang.

Salah satu dampak dari dapatnya Undang-Undang ratifikasi perjanjian internasional diuji di MK adalah jika seandainya Undang-Undang tersebut dibatalkan, maka pemerintah Indonesia akan dianggap inkonsisten dalam mengikat diri terhadap sebuah perjanjian internasional sehingga dapat memberikan

citra yang buruk terhadap negara karena tidak bisa memberikan kepastian hukum. Akibat hukum lainnya adalah dapat saja Indonesia diajukan ke Mahkamah Internasional.

Saran

Agar tidak menyulitkan Indonesia dikemudian hari maka sebaiknya perjanjian internasional tidak diratifikasi dalam bentuk undang-undang, cukup dengan pengesahan biasa atau pernyataan persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR atas perjanjian internasional tersebut. Atau kalau mau tetap menggunakan undang-undang maka perlu diatur bahwa untuk pengujian Undang-Undang hasil ratifikasi perjanjian internasional pengujiannya bersifat pra (sebelum disahkan) atau *Judicial Preview*, artinya Undang-Undang hasil ratifikasi perjanjian internasional sebelum dilakukan pengesahan harus dilakukan pengujian di MK, jika MK menganggap tidak ada permasalahan dengan produk hukum tersebut maka dapat dilanjutkan untuk dilakukan pengesahan oleh Presiden dan DPR. Hal ini untuk menjaga citra Indonesia di dunia internasional sehingga tidak akan muncul persoalan dikemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agusman, D.D. (2010). *Hukum Perjanjian Internasional; Kajian Teori dan Praktek di Indonesia*, Bandung : Refika Aditama.
- Kusumaatmadja, M. & Agoes, E.R. (2003). *Pengantar Hukum Inrenasional*, Bandung : Alumni.
- Mauna, B. (2011). *Hukum Internasional; Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung : Alumni.
- Sefriani. (2012). *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Jurnal dan Makalah

- Taufik, A.I. (2015). Bola Panas Putusan Pengujian Undang-Undang Pengesahan Piagam ASEAN, *RechtsVinding Online*.
- Afidatussolihat. (2014). Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Asean Charter Oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Cita Hukum*, 2 (1), 147-62
- Aprilyawathi, N.K. (2015). Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Hasil Ratifikasi Perjanjian Internasional yang Bersifat Multilateral. *Jurnal Yuridika*, 30 (1), 151-168.
- Agusman, D. D. (2012). Dasar Konstitusional Perjanjian Internasional Mengais Latar Belakang dan Dinamika Pasal 11 UUD 1945, *Jurnal Opinio Juris*, 4 (1), 1-7.
- Setyowati, D., Hudi, N., & Yustitianty, L. (2016). Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Ratifikasi Perjanjian Internasional, *Jurnal Perspektif Hukum*, 16 (2), 202-220.
- Bakar, D.U.M. (2014). Pengujian Konstitusional Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional, *Jurnal Yuridika*, 29 (3), 274-298.
- Purnamasari, G. C. (2017). Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan *Judicial Review* Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional, *Jurnal Refleksi Hukum*, 2 (1), 1-15.
- Hippy, K. (2013). Praktik Ratifikasi Perjanjian Internasional Di Indonesia, *Jurnal Lex Administratum*, 1 (2), 89-102.
- Nurhidayatulloh (2012). Dilema Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Konteks Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, 9 (1), 113-134.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

Surat Presiden Nomor 2816/HK/1960 Tentang Pembuatan Perjanjian-Perjanjian Dengan Negara Lain

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan ASEAN Charter

XVIII. PELAKSANAAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DENGAN MULTI PARTAI DI INDONESIA

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial dengan multipartai di Indonesia pasca reformasi. Hasil penelitian adalah dalam sistem pemerintahan presidensial dengan banyak partai (multy party system) seperti di Indonesia, akan menimbulkan persoalan kalau tidak ada partai politik yang memenangkan pemilu dengan suara mayoritas, Presiden harus membangun koalisi dengan sejumlah partai politik di DPR. Sejak penyelenggaraan pemilu tahun 1999 dan 2004 telah ada upaya penyederhanaan partai politik, dengan mengurangi jumlah peserta pemilu melalui electoral threshold dan kemudian berubah sejak tahun 2009 menjadi pengurangan jumlah partai politik yang boleh duduk di parlemen (parliamentary threshold). Namun demikian cara tersebut belum berhasil karena partai politik yang duduk di parlemen masih relative banyak. Idealnya angka parliamentary threshold yang sebelumnya 4 % dinaikkan menjadi 8% pada pemilu tahun 2024. Dengan demikian, sistem pemerintahan presidensial yang kuat, efektif dan stabil dengan hanya 4 (empat) sampai 6 (enam) partai politik akan terealisasi.

A. PENDAHULUAN

Bila dilihat sejarah kerjasama antar partai politik di Indonesia, termasuk di dalamnya ketika sistem pemerintahan berparlemen masa 1949-1959 ataupun ketika masa reformasi (1999-2014) keterikatan koalisi memang amat rapuh. Banyak pengamat yang menyatakan keadaan ini dinilai sebagai pelaksanaan demokrasi yang kekanak-kanakan dan karenanya sangat pantas kalau partai

politik sebaiknya dikubur saja atau menurut Alfian sebagai demokrasi yang sarat konflik dan sukar menemukan titik-titik konsensus. Demikian juga ketika masa reformasi adanya koalisi poros tengah, koalisi kebangsaan dan koalisi kerakyatan, koalisi sekretariat bersama gabungan partai 2009-2014, yang sampai batas-batas tertentu selalu menunjukkan bahwa tradisi koalisi partai politik di Indonesia sangatlah longgar dan sampai batas-batas tertentu lainnya dikatakan sebagai masa yang belum matang untuk mempraktikkan kedewasaan berkoalisi.¹

Pengaturan mengenai partai politik mengambil satu prinsip yaitu penghormatan atas kebebasan berkumpul, berserikat atau berasosiasi. Oleh karena prinsip ini, maka tidak akan ada ketentuan dari undang-undang untuk membatasi jumlah pendirian suatu partai.² Demokrasi telah dianggap sebagai sebuah instrumen penting dalam menjalankan sebuah konsepsi negara yang ideal untuk menjawab persoalan tentang penegakan kekuasaan rakyat.³ Meskipun Indonesia saat ini menganut presidensialisme yang telah mengalami purifikasi, ternyata praktiknya masih lebih berat ke sistem parlementer seperti halnya masa sebelum amandemen konstitusi. Contohnya, saat ini hanya untuk menunjuk seorang Duta Besar, Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR. Padahal di seluruh dunia, hal itu hanya terjadi di Indonesia. Fenomena ini menunjukkan sebuah dilema sekaligus paradoks kekuasaan Presiden dalam sistem presidensial. Fenomena ini telah memperkuat tesis bahwa sistem presidensial yang diterapkan di atas struktur politik multipartai diragukan dapat mendorong demokratisasi, dan diyakini akan cenderung melahirkan konflik antara lembaga Presiden dan parlemen, yang akan menghadirkan demokrasi yang tidak stabil.

¹ Abadi, H. (2014). "Presidential Threshold Sebagai Instrumen Proteksi", *Mahkamah*, 6 (1) : 29-36, h.30.

² Abadi, H. (2011). "Perubahan Konstitusi dan Implikasinya Pada Politik Hukum Kepartaian di Indonesia", *Mahkamah*, 3 (2) : 12-24, h. 22.

³ Chaidir, E. & Suparto, (2017). "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019", *UIR Law Review*, 1 (1) : 1-12, h.1, DOI : <https://doi.org/10.25299/url.2017.1.01.561>

Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Pataniari Siahaan, di dalam teori sistem pemerintahan ini akan dijelaskan konsep-konsep kekuasaan lembaga negara serta letak kekuasaan pembentukan undang-undang dalam setiap sistem pemerintahan. Pengaturan pembentukan mengenai undang-undang termasuk instrumen pendukungnya berada dalam lingkup sistem pemerintahan. Oleh sebab itu pembahasan tentang perubahan kekuasaan membentuk undang-undang ini tidak dapat dilepaskan dari teori sistem pemerintahan yang menjelaskan logika kekuasaan/fungsi legislasi dan berbagai teknis prosedurnya.⁴

Walaupun telah cukup banyak upaya para ahli perbandingan politik untuk mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel non-institusional seperti faktor sejarah, politik, perkembangan ekonomi, dan kultural suatu negara bagi stabilitas demokrasi, tetapi relatif masih terbatas studi yang memfokuskan diri pada pengaruh faktor kepemimpinan. Arend Lijphart misalnya, mengingatkan faktor perkembangan ekonomi suatu negara dan tingkat pluralitas masyarakat turut menentukan stabilitas demokrasi, baik di bawah sistem presidensial maupun sistem parlementer.

Namun demikian, temuan studi ini menunjukkan bahwa personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden menjadi variabel independen yang penting bukan hanya karena dalam konteks presidensialisme jabatan Presiden merupakan lokus kekuasaan pemerintahan, melainkan juga karena pola kepemimpinan Presiden cenderung menentukan realitas relasi Presiden dan DPR serta sebagai konsekuensi logisnya—efektivitas sistem presidensial yang dihasilkannya.⁵

Dalam pemerintahan presidensial kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif diartikan sebagai bahwa kekuasaan

⁴ Siahaan, P. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang – Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Konstitusi Press, h. 18-19.

⁵ Haris, S. (2014). *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta : Andi Offset, h. 244-245.

eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutifnya tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat. Susunan dari badan eksekutif terdiri atas seorang Presiden sebagai kepala pemerintahan, didampingi oleh seorang Wakil Presiden. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden dibantu oleh para menteri. Secara otomatis, menteri tersebut bertanggungjawab kepada Presiden serta diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Badan perwakilan rakyat tidak dapat memberhentikan seorang atau beberapa menteri, meskipun badan perwakilan rakyat tidak menyetujui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh menteri yang bersangkutan. Dalam konteks lain, antara Presiden dan Wakil Presiden sebenarnya merupakan "satu paket", jadi apapun tindakan Wakil Presiden sebenarnya juga mewakili Presiden.⁶

B. PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Multi Partai Di Indonesia Pasca Reformasi

Seperti dikemukakan Mainwaring, Cheibub, Gunther, Linz, dan juga Lijphart, salah satu problematik sistem demokrasi presidensial adalah jika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai. Presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan kombinasi yang sulit, melainkan juga membuka peluang terjadinya kelumpuhan atau *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. Ironisnya, fenomena itulah yang terjadi di Indonesia pasca Soeharto, sistem presidensial berlangsung bersamaan dengan sistem multipartai.⁷

Menurut penulis salah satu kesulitan sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensial adalah jika partai pemenang pemilu adalah partai minoritas di DPR. Seperti diketahui bersama bahwa pemilihan umum Presiden secara

⁶ Chaidir, E. & Fahmi, S. (2010). *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Yogyakarta : Total Media, h.161.

⁷ Haris, S. (2014). *Praktik Parlementer...Op.Cit.*, h. 36.

langsung, faktor figur atau calon Presiden itu sendiri terkadang lebih besar pengaruhnya dari pada partai politik pengusung calon Presiden itu sendiri, artinya belum tentu calon Presiden yang diusung oleh partai atau gabungan partai-partai yang perolehan suaranya sangat signifikan atau besar secara otomatis pasti dipilih oleh konstituen atau memenangkan kontestasi (persaingan) tersebut. Ketika Presiden terpilih berasal dari partai minoritas, koalisi memang menjadi keharusan dan ini merupakan titik awal terjadinya proses *bargaining* politik.

Secara teoritis, koalisi partai sebenarnya lebih lazim dalam konteks sistem parlementer dengan sistem multipartai karena koalisi diperlukan untuk membentuk pemerintahan yang kuat ketika hasil pemilu parlemen begitu fragmentatif.⁸ Oleh karena itu, koalisi partai dalam konteks sistem presidensial dan sistem parlementer mempunyai tiga perbedaan. *Pertama*, dalam sistem parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, sehingga mereka (partai-partai) tetap bertanggung jawab atas dukungannya terhadap pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, Presiden memilih sendiri anggota kabinetnya termasuk yang berasal dari partai sehingga tidak ada komitmen dukungan partai-partai terhadap Presiden. *Kedua*, berlawanan dengan sistem parlementer, dalam sistem presidensial tidak ada jaminan bahwa partai akan mendukung kebijakan Presiden meskipun Presiden mengakomodasi secara individual tokoh-tokoh partai sebagai anggota kabinet. *Ketiga*, sebagai konsekuensi logisnya, dalam sistem presidensial koalisi semacam itu cenderung mendorong partai-partai untuk lebih mudah keluar atau meninggalkan koalisi dibandingkan sistem parlementer.

Walaupun konsep koalisi secara teoritis lebih lazim dalam konteks sistem parlementer ketimbang sistem presidensial, namun ketika sistem presidensial tersebut berbasiskan sistem

⁸ Busroh, F.F. (2017). "Reformulasi Penetapan *Electoral Threshold* Dalam Sistem Kepartaian di Indonesia", *Lex Librum*, 3 (2) : 513-524, h. 520, DOI : <http://doi.org/10.5281/zenodo.1257770>

multipartai, koalisi antara partai merupakan realitas politik yang tak terhindarkan.⁹Oleh karena itu, koalisi partai dalam konteks presidensialisme yang dikombinasikan sistem multipartai adalah salah satu problematik institusional yang melekat ketika pilihan tak terhindarkan tersebut harus diambil oleh Presiden terpilih dalam rangka memperluas basis dukungannya di parlemen. Problematik institusional tersebut menjadi lebih kompleks lagi jika realitas koalisi tidak didasarkan pada konsensus minimum diantara pihak-pihak yang berkoalisi, sehingga berpotensi bubar di tengah jalan.¹⁰ Dalam perjalanan sejarah Republik Indonesia, memang belum ada koalisi pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial yang bubar di tengah jalan, namun disharmoni hubungan Presiden dan Wakil Presiden pernah terjadi di Pemerintahan SBY-Kalla.

Ada beberapa faktor yang mendorong terjadinya disharmoni dan rivalitas terselubung dalam relasi Presiden Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. *Pertama*, koalisi yang dibangun adalah koalisi pragmatis, sehingga sangat rapuh. *Kedua*, posisi politik Kalla lebih kuat daripada Yudhoyono di DPR (Presiden minoritas dan Wakil Presiden mayoritas). Disharmoni ini pada akhirnya akan memengaruhi soliditas dan kekompakan kabinet.¹¹

Disharmoni hubungan Presiden secara terselubung ini terlihat dari praktik keseharian dalam pemerintahan. Sekadar contoh, ketika sedang berada di Amerika Serikat untuk menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa, Presiden Yudhoyono mengadakan rapat kabinet melalui telekonferensi. Rapat jarak jauh ini dipimpin Presiden Yudhoyono dari Amerika Serikat sedangkan para menteri berada di Jakarta.

Ada dua kejanggalan, jika dicermati secara politik dalam rapat kabinet jarak jauh ini. *Pertama*, sebelum berangkat ke

⁹ *Ibid.*, h.156.

¹⁰ Saraswati, R. (2012). "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif", *Masalah Masalah Hukum*, 41 (1) : 137-143, h. 140, DOI : 10.14710/mmh.41.1.2012.137-143

¹¹ Yudha AR, H. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, h. 145

Amerika Serikat, Presiden Yudhoyono sudah menandatangani surat resmi yang menugasi Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk menjalankan tugas sehari-hari pemerintahan selama Presiden di luar negeri. Salah satu tugas yang dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2005 itu adalah memimpin kabinet. Meskipun sudah mengeluarkan Keppres untuk menugasi Wakil Presiden Jusuf Kalla memimpin rapat kabinet, ternyata Presiden Yudhoyono justru memimpin rapat kabinet dari jarak jauh. Ini bisa ditafsirkan salah satu bentuk ketidakpercayaan Presiden terhadap Wakil Presiden.

Kedua, Wakil Presiden Jusuf Kalla justru sering tidak menghadiri rapat kabinet melalui telekonferensi tersebut. Padahal sangat jelas dalam aturan politik ketatanegaraan, setiap rapat kabinet yang dipimpin Presiden idealnya harus dihadiri Wakil Presiden. Jika dicermati, fenomena ini menguatkan sinyalemen adanya hubungan yang kurang harmonis antara keduanya.¹²

Persoalan lain yang merupakan dampak dari kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai adalah lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik mereka. Problematik lemahnya disiplin partai dalam sistem presidensial ini sebenarnya sudah diingatkan oleh para ahli perbandingan politik sebagai konsekuensi logis yang tidak terelakkan seperti dialami negara-negara dengan sistem presidensial di Amerika Latin dan juga Filipina.¹³

Setelah menolak pidato pertanggungjawaban Presiden BJ. Habibie melalui pemungutan suara, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 mengangkat Abdurrahman Wahid sebagai Presiden yang baru dan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden. Meskipun Pemilu 1999 dimenangkan oleh PDIP yang dipimpin Megawati, koalisi longgar partai-partai berbasis Islam, Poros Tengah, berhasil mengganjal Megawati dan memuluskan proses terpilihnya deklarator PKB Abdurrahman Wahid sebagai Presiden.

¹² *Ibid.*, h. 227

¹³ Haris, S. (2014). *Praktik Parleментар...*, *Op.Cit.*, h.160.

Selama tiga bulan pertama masa pemerintahannya, duet Abdurrahman-Mega dipuji sebagai pasangan dwi-tunggal yang ideal karena dianggap merefleksikan perpaduan dua kekuatan besar bangsa Indonesia, yaitu Islam yang direpresentasikan Abdurrahman Wahid dan golongan nasionalis yang diwakili oleh sosok Megawati.¹⁴

Namun secara berangsur kepercayaan dan legitimasi pemerintahan demokratis produk Pemilu 1999 tersebut makin merosot menyusul munculnya berbagai wacana dan kebijakan Presiden yang dianggap kontroversial serta terungkapnya kasus penyalahgunaan dana Yanatera Bulog dan dana sumbangan Sultan Brunei. Puncak merosotnya kepercayaan dan legitimasi terhadap Abdurrahman Wahid itu muncul dalam bentuk konflik Presiden dengan DPR yang akhirnya bermuara pada keluarnya memorandum pertama dan kedua DPR serta keputusan dewan untuk merekomendasikan Sidang Istimewa MPR sebagai forum untuk meminta pertanggungjawaban Presiden yang dijadwalkan mulai berlangsung pada 1 Agustus 2001, yakni tepat dua bulan sesudah DPR mengirim memorandum kedua tanggal 30 Mei 2001.

Konflik antara Presiden Wahid dan DPR memuncak ketika di tengah ketegangan politik yang tinggi menyusul kebijakan kontroversial Presiden Wahid menonaktifkan Kapolri Jenderal Bimantoro serta pengangkatan Wakapolri Chaeruddin Ismail sebagai pejabat sementara Kapolri tanpa persetujuan DPR, Abdurrahman Wahid justru mengeluarkan Maklumat Presiden untuk membubarkan DPR dan MPR, menetapkan percepatan pelaksanaan pemilu dan membekukan Partai Golkar. Atas dasar keluarnya maklumat atau dekrit tersebut, fraksi-fraksi MPR (minus fraksi PKB dan PDKB) kemudian memutuskan mempercepat pelaksanaan sidang istimewa yang akhirnya menetapkan pemberhentian Abdurrahman Wahid sebagai Presiden karena dinilai melakukan pelanggaran konstitusi. Pada sidang yang sama, MPR mengangkat Wapres Megawati menjadi Presiden dan Ketua

¹⁴ *Ibid.*, h. 69.

Umum PPP Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden.¹⁵

Pada era Presiden Wahid yang keterpilihannya didukung oleh koalisi longgar partai-partai berbasis Islam Poros Tengah inisiatif untuk mendorong manta Ketua Umum PBNU itu menjadi calon Presiden justru datang dari Amien Rais selaku pemimpin informal Poros Tengah. Tampaknya Presiden Wahid sadar akan hal itu sehingga Kabinet Persatuan Nasional yang dibentuknya tidak hanya mengakomodasi para tokoh partai-partai dari lingkungan Poros Tengah, melainkan juga dari PDIP yang dipimpin Wapres Megawati dan dari Golkar yang turut mendukung keterpilihannya. Namun problematiknya, tidak ada basis kesepakatan politik yang mengikat partai-partai yang berkoalisi, baik ketika pencalonan Presiden menjelang SU MPR 1999 maupun menjelang pembentukan kabinet. Ketiadaan kesepakatan politik itu antara lain melatarbelakangi mengapa Presiden Wahid begitu mudah dan tanpa beban mencopot menteri dari partai yang memiliki basis politik cukup besar di parlemen seperti dialami oleh Hamzah Haz (PPP) dan Laksamana Sukardi (PDIP).¹⁶

Sebaliknya, ketiadaan konsensus politik itu juga menjelaskan mengapa partai-partai pengusung Abdurrahman Wahid akhirnya harus berkhianat mendongkel cucu pendiri NU KH. Hasyim Asy'ary itu dari kursi kepresidenan. Selain itu, dalam kasus Presiden Wahid jelas sekali terlihat bahwa Presiden tidak berupaya memelihara dukungan politik dari partai-partai di DPR, sehingga dengan mudah mengundang protes keraspartai-partai ketika menteri-menteri dari partai yang bersangkutan di copot dari jabatannya tanpa alasan yang jelas.¹⁷

Menurut pendapat penulis terpilihnya Abdurrahman Wahid atau Gus Dur sebagai Presiden pasca hasil pemilihan umum legislatif tahun 1999 merupakan hal yang menjadi fenomenal.

¹⁵ Rantau, M.I. (2019). "Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia ; Analisis Terhadap UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum", *Pelita*, 19 (2) : 181-193, h. 190

¹⁶ *Ibid.*, h.158.

¹⁷ Romli, L. (2011). "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia, *Politica*, 2 (2) : 199-220, h. 200

Sebagaimana diketahui bahwa PDIP merupakan partai pemenang pemilu dengan perolehan suara (33,74% walaupun bukan mayoritas), tentunya Megawati mempunyai *chance* yang lebih besar untuk dipilih menjadi Presiden, walaupun sistem pemilihan Presiden pada waktu itu masih dilakukan oleh MPR. Namun karena tingginya tingkat kecurigaan kelompok Islam dalam hal ini koalisi Poros Tengah yang digagas oleh Zarkasih Noer, salah seorang Ketua DPP PPP dan Amien Rais selaku pemimpin informal Poros Tengah,¹⁸ terhadap kelompok Nasionalis-Sekuler yang dipimpin Megawati, dimana salah satu kekhawatiran tersebut adalah jika Megawati menjadi Presiden maka akan terjadi pertumpahan darah, maka memilih GusDur merupakan jalan tengah untuk menjaga integritas bangsa ini. Dalam sistem pemerintahan Presidensial, pengangkatan maupun pemberhentian menteri-menteri memang merupakan hak prerogatif Presiden. Namun ketika sistem presidensial tersebut dipadukan dengan sistem multipartai, keterlibatan Wakil Presiden dan partai-partai pendukung lainnya dalam pengambilan keputusan-keputusan penting sudah seharusnya dilibatkan. Presiden tidak seharusnya mengambil tindakan sendiri terkait keputusan-keputusan penting, terlebih lagi Presiden tersebut berasal dari partai minoritas. Jika Presiden Wahid dapat menjaga pola komunikasi yang baik serta mengakomodir semua kepentingan partai-partai pendukung, indikasi penyalahgunaan dana, *blunder* politik dan tindakan inkonstitusionalitas yang dilakukannya, tentunya dapat diselesaikan tanpa bermuara kepada proses pemakzulannya.

Bagi kehidupan kepartaian di Indonesia, amat tebalnya ikatan kepada ideologi lebih mempersukar kerjasama diantara elit daripada mendorong penciptaan konsensus.¹⁹ Meskipun pemerintahan Megawati lahir dari kekecewaan DPR terhadap Presiden Wahid, namun tetap tidak mengubah pola relasi Presiden-DPR kendati situasi konfrontatif seperti era sebelumnya

¹⁸ Efriza, (2019). "Penguatan Sistem Presidensial Dalam Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Penelitian Politik*, 16 (1) : 1-15, h. 13

¹⁹ Sanit, A. (2012). *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 31.

tidak terjadi lagi. Sebagai ketua umum partai pemenang Pemilu 1999 dengan jumlah kursi terbesar di DPR, Presiden Megawati tidak sepenuhnya dapat mengendalikan DPR karena kekuatan PDIP hanya sekitar sepertiga (153 kursi) dari total keseluruhan anggota Dewan (500 kursi)²⁰. Oleh karena itu, dukungan partai-partai lain diperlukan agar ada jaminan bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah tidak mengalami ganjalan di DPR. Walaupun demikian, selama sekitar 1186 hari masa pemerintahannya, kebijakan Presiden Megawati beberapa kali digugat oleh DPR melalui usulan penggunaan hak interpelasi, antara lain dalam kasus lenyapnya kepemilikan Indonesia atas pulau Sipadan dan Ligitan, kunjungan Megawati ke Timor Leste, dan kasus dana bantuan sebesar 30 miliar bagi asrama TNI/Polri.

Kecuali interpelasi DPR tentang lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan yang didukung oleh semua fraksi di dewan kecuali PDIP, upaya penggunaan hak interpelasi lainnya gagal karena partai Golkar di bawah kepemimpinan Akbar Tandjung yang sekaligus juga Ketua DPR hampir selalu menolak usulan penggunaan hak interpelasi untuk masalah-masalah yang tidak begitu krusial. Akbar sendiri mengakui bahwa hubungan antara partai Golkar dan pemerintahan Megawati secara umum lebih baik dibandingkan dengan pemerintahan Abdurrahman Wahid. Namun demikian, ada juga yang mempertanyakan kurang berminatnya partai Golkar mendukung usulan interpelasi kasus dana bantuan bagi asrama TNI/Polri. Partai yang dipimpin Megawati sendiri mencurigai bahwa, baik sikap lunak Akbar Tandjung dalam soal interpelasi dana bantuan bagi asrama TNI/Polri, maupun sikap keras anggota F-PG dalam usulan interpelasi kunjungan Megawati ke Timor Leste, berkaitan dengan upaya Golkar mencegah pembentukan Panitia Khusus (pansus) kasus dana nonbujeter Bulog yang melibatkan Akbar Tandjung.²¹

²⁰ Dari total 500 anggota DPR, 462 anggota dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan 38 anggota lainnya merupakan anggota TNI/Polri yang diangkat.

²¹ Haris, S. (2014). *Praktik Parleментар...*, *Op.Cit.*, h. 89.

Di luar upaya penggunaan hak interpelasi, riak-riak konflik dalam relasi Presiden-DPR pada era Megawati juga sempat terjadi ketika 137 orang Anggota Dewan dari lintas fraksi mencoba menggunakan hak angket dalam kasus divestasi atau penjualan PT. Indosat, sebuah Badan Usaha Milik Negara yang sebenarnya secara ekonomi merupakan aset besar bangsa Indonesia.

Sikap politik partai Golkar pada era Presiden Megawati ini tidak hanya mengundang reaksi partai-partai lain, melainkan juga menimbulkan kekecewaan internal Golkar, serta sebagian unsur PDIP yang kecewa atas kepemimpinan Megawati. Salah satu bentuk reaksi itu adalah pembentukan Kaukus Penyelamatan Bangsa yang bersifat lintas fraksi dan bahkan melibatkan Menteri Negara/Kepala Bappenas Kwik Kian Gie dari PDIP. Selain reaksi internal DPR, kekecewaan terhadap pemerintahan Megawati juga mengundang reaksi berbagai kelompok oposisi di kalangan aktivis LSM, mahasiswa, dan sejumlah tokoh seperti Abdurrahman Wahid serta beberapa pensiunan jenderal dengan menggulirkan wacana pembentukan Presidium untuk menggantikan pemerintahan Megawati.²²

Kalangan aktivis LSM, buruh (FNPBI), PRD dan Front Aksi Mahasiswa UI bahkan kemudian membentuk koalisi nasional dengan agenda pokok menurunkan pasangan Megawati-Hamzah Haz dari jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun demikian, secara umum relasi Presiden-DPR relatif lebih kondusif, terutama karena pengalaman traumatik pada era Presiden Wahid membuat partai-partai politik di DPR menahan diri sehingga Presiden Megawati bisa bertahan sampai akhir masa jabatannya pada 20 Oktober 2004.²³

Menurut penulis tidak ada jaminan di dalam politik, partai pemenang pemilu, walaupun menguasai sepertiga kursi parlemen

²² Arman, Z. (2018). "Tinjauan Terhadap Sistem Multi Partai dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Pada Era Reformasi", *Cahaya Keadilan*, 6 (1) : 23-40, h. 35, DOI : <https://doi.org/10.33884/jck.v6i1.875>

²³ Al Arif, M. Y. (2015). "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945", *Ius Quia Ius Tum*, 22 (2) : 238-254, h. 250, DOI : 10.20885/iustum.vol22.iss2.art4

secara otomatis lebih mudah dalam mengendalikan parlemen dan pemerintahan. Ketika Presiden salah dalam membuat kebijakan sehingga merugikan negara, kontrol DPR melalui hak interpelasi, angket serta menyatakan pendapat merupakan suatu keharusan dalam rangka *check and balance*. Adagium yang menyatakan dalam politik tidak ada musuh yang abadi, yang ada hanyalah kepentingan yang sejati memang benar adanya. Bagaimana mungkin partai Golkar yang *notabene* sebagai partai oposisi pada waktu itu akan mendukung penggunaan hak angket dalam kasus divestasi atau penjualan PT. Indosat oleh pemerintah, di sisi lain Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tandjung juga diduga terlibat dalam penyalahgunaan dana nonbujeter.²⁴ Ketika pihak pemerintah salah dalam membuat kebijakan dan partai oposisi terlibat dalam dosa masa lalu, kompromi politik merupakan solusi yang tidak terhindarkan.

Problematisasi kombinasi antara presidensialisme dan sistem multipartai tak hanya berlangsung pada era Presiden Wahid dan Presiden Megawati, melainkan juga pada era Presiden Yudhoyono. Fragmentasi dan polarisasi kekuatan partai di DPR hasil Pemilu 1999 dan 2004 menggambarkan dengan jelas potensi problematisasi sistem dan praktik presidensialisme pasca Soeharto. Pemilu 1999 yang diikuti 48 partai ternyata menghasilkan 21 partai politik efektif di DPR yang kemudian mengelompok ke dalam 10 fraksi. Sedangkan pemilu 2004 yang diikuti 24 partai menghasilkan 16 partai yang juga mengelompok ke dalam 10 fraksi politik. Lebih jauh lagi, tidak satu pun partai politik yang berhasil menjadi kekuatan mayoritas di DPR, sehingga tarik menarik antara partai di parlemen dalam interaksi dengan Presiden cenderung menghasilkan pola relasi yang kurang mendukung terciptanya stabilitas dan efektif demokrasi presidensial.²⁵

Dengan sistem multipartai, Presiden harus membangun koalisi dengan sejumlah partai politik di DPR. Keharusan itu

²⁴ Partono (2008). "Sistem Multi Partai Presidensial dan Persoalan Efektifitas Pemerintah", *Legislasi Indonesia*, 5 (1) : 13-28, h. 25

²⁵ Haris, S. (2014). *Praktik Parlementer ...Op. Cit*, h. 36

seperti menjadi keniscayaan jika Presiden berasal dari kekuatan minoritas di DPR. Pengalaman bulan-bulan pertama masa jabatan pertama Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009) membuktikan betapa kuatnya perlawanan terbuka mayoritas partai politik di DPR. Tidak jarang keluar ancaman untuk menggagalkan semua agenda Presiden yang bersentuhan dengan DPR. Dengan fakta seperti itu, tanpa koalisi, Presiden akan kesulitan berhadapan dengan DPR termasuk dalam fungsi legislasi. Singkatnya, Presiden Yudhoyono terpenjara oleh sistem multipartai.²⁶

Pendapat penulis koalisi seharusnya tidak hanya terjadi di kabinet, melainkan juga di parlemen. Proses menuju koalisi dengan partai-partai tersebut biasanya melalui proses yang panjang dan tawar menawar politik pasti tidak dapat dihindari karena berbicara politik tentunya berbicara kepentingan. Ketika koalisi terjalin, sudah dipastikan akan terjadi pembagian kekuasaan (*power sharing*).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla adalah Presiden-Wapres pertama dalam sejarah Indonesia yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada Pemilu 2004. Konsekuensi logis dari mekanisme pemilihan langsung pasangan Presiden-Wapres adalah kuatnya legitimasi politik lembaga kepresidenan dibandingkan institusi kepresidenan hasil pemilihan secara tidak langsung melalui MPR.

Namun demikian, secara objektif realitas politik hasil pemilu 2004 tidak mendukung hal ini. Partai Demokrat (PD) yang menjadi basis politik Presiden Yudhoyono sendiri hanya memiliki 55 kursi di DPR, sedangkan tiga partai politik yang turut mengusungnya, yakni PKS, PBB, PKPI masing-masing hanya memperoleh 45 kursi, 11 kursi, satu kursi di lembaga legislatif tersebut. Dengan demikian, secara keseluruhan koalisi partai pengusung pasangan Yudhoyono-Kalla hanya menguasai 113 kursi atau sekitar 20,5% dari 550 kursi di DPR, suatu jumlah yang

²⁶ Isra, S. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi ; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 8-9.

jelas tidak cukup memadai untuk menggalang dukungan dewan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

Tampaknya sadar akan realitas politik pragmatif demikian maka Presiden Yudhoyono menyusun Kabinet Indonesia Bersatu tidak semata-mata berdasarkan kapabilitas dan keahlian para calon menteri, melainkan juga atas dasar pertimbangan basis politik atau asal partai sebagian calon menterinya. Selain didukung PD, PBB, PKS dan PKPI, Kabinet Indonesia Bersatu didukung pula oleh empat partai lainnya, yakni Golkar (128 kursi), PPP (58 kursi), PAN (53 kursi) dan PKB (52 kursi), sehingga secara teoritis pemerintahan Yudhoyono sekurang-kurangnya didukung mayoritas (403 kursi atau lebih dari 70% dari 550 kursi) kekuatan partai di DPR.²⁷

Menurut Penulis memang sangat sulit untuk menerapkan koalisi yang permanen²⁸ karena koalisi yang permanen biasanya dapat dijalankan apabila ada kesamaan ideologis diantara partai-partai yang tergabung dalam koalisi tersebut. Berdasarkan fatsun politik, idealnya partai-partai yang tergabung dalam koalisi harus mendukung secara penuh segala kebijakan yang dibuat oleh Presiden selaku pimpinan koalisi. Tetapi realitanya, koalisi tetaplah koalisi, ketika kebijakan yang dibuat oleh Presiden sebagai pimpinan koalisi dianggap tidak populis, tidak pro terhadap rakyat kecil (misalnya terkait dengan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak), tidak jarang partai-partai yang tergabung dalam koalisi tersebut ikut mengkritisi dan bahkan menjadi pihak oposisi karena khawatir akan kehilangan suara dari rakyat. Memang kritik tersebut tidak sampai berimplikasi bubarnya koalisi tetapi menunjukkan koalisi yang dilakukan adalah koalisi setengah hati. Seharusnya ketika sudah tergabung dalam koalisi, secara etika politik tentunya harus mendukung penuh serta turut mengamankan semua kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, walaupun kebijakan tersebut dianggap tidak populis, jadi tidak

²⁷ Haris, S. (2014). *Praktik Parlementer...*, *Op.Cit.*, h. 149-150.

²⁸ Efendi, S. (2012). "Sistem Pemerintahan Indonesia", *Asthabrata*, XI (1) : 46-59, h. 57

perlu ada oposisi di dalam koalisi. Inilah dilema yang dihadapi ketika koalisi yang terjalin bukan karena adanya kesamaan ideologis, akibatnya bersifat pragmatis, transaksional dan sesaat.

Pemilihan Presiden 2009 hanya diikuti oleh tiga pasang calon. Mereka adalah pasangan Megawati Soekarnoputri –Prabowo Subianto, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Boediono dan Jusuf Kalla (JK)-Wiranto. Megawati-Prabowo didukung oleh PDIP dan Gerindra serta sejumlah partai kecil. SBY-Boediono didukung oleh Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB dan banyak partai kecil. Sedangkan JK-Wiranto didukung oleh Golkar dan Hanura. Di dalam pilpres ini, pasangan SBY-Boediono memperoleh suara meyakinkan, sehingga memenangkan pemilihan cukup hanya satu putaran saja.²⁹ Pada masa Presiden SBY yang kedua, walaupun menguasai mayoritas dukungan partai politik yang ada di parlemen, namun pemerintahan SBY-Boediono terus dirongrong oleh anggota DPR yang notabene berasal dari partai politik koalisi pemerintahan, dan kasus yang paling menyita perhatian adalah kasus Bank Century.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2014 dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk masa bakti 2014-2019. Pemilihan umum ini akhirnya dimenangi oleh pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dengan memperoleh suara sebesar 53,15% mengalahkan pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa yang memperoleh suara sebesar 46,85%. Pasangan calon Presiden Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa didukung partai politik Gerindra, Golkar, PAN, PKS, PPP, PBB dan Demokrat, sedangkan pasangan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla didukung gabungan partai politik PDIP, PKB, Nasdem, Hanura dan PKPI.

Pada pemilu Presiden tahun 2019 hanya diikuti oleh 2 pasangan yaitu pasangan Joko Widodo- Ma ruf Amin yang didukung oleh Partai PDIP, Golkar, PKB, Nasdem, PPP dan Hanura

²⁹ Marijan, K. (2011). *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru*, Jakarta : Kencana, h. 107.

berhadapan dengan pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno yang didukung oleh Partai Gerindra, PKS, PAN dan Demokrat. Akhirnya pasangan Joko Widodo-Ma ruf Amin terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden RI periode 2019-2020.

Menurut penulis pola koalisi partai politik di Indonesia sangat fleksibel, tidak bersifat linear dan inkonsisten. Sebagai contoh partai politik yang sama dapat berseberangan dengan partai yang lain dalam memberikan dukungan untuk calon pemimpin nasional tetapi dapat berkoalisi dalam mendukung calon yang sama untuk pemimpin level daerah. Sebagai contoh seperti yang terjadi pada pemilu 2014 dimana terpolarisasinya partai-partai politik ke dalam dua kubu yakni kubu KMP dan KIH. Setelah berakhirnya kontestasi, idealnya partai-partai politik yang tergabung ke dalam KMP tetap bertahan dan menjadi kelompok oposisi agar semakin terciptanya pemerintahan yang kuat, tetapi realitanya hanya Gerindra dan PKS yang tetap bertahan, sedangkan Golkar, PAN dan PPP bergabung dengan partai pemerintah, sedangkan Demokrat mengambil sikap netral. Idealnya kalau partai politik tetap memegang teguh idealisme dalam berpartai, tentunya pola koalisi yang bersifat pragmatis tersebut tidak mudah untuk dilakukan walaupun kita sadari bahwa berbicara politik memang berbicara kepentingan.

Tabel 1. Hubungan Antara Sistem Multipartai, Partai Pendukung dan Partai Oposisi.

No	Nama Presiden (Masa Jabatan)	Partai Pendukung	Partai Oposisi	Keterangan
1.	KH. Abdurrahman Wahid (1999-2001)	Dikenal dengan Koalisi Poros Tengah yang terdiri dari PAN, PPP, PBB, Partai Keadilan dan partai-partai Islam gurem lainnya.	-	Dimakzulkan sebelum masa jabatan berakhir. Proses pemakzulan juga dilakukan oleh Koalisi Poros Tengah yang dipimpin oleh Prof. Dr. Amin Rais selaku pemimpin informal Poros tengah.

2.	Megawati Soekarnoputri (2001-2004)	PDIP	-	Menggantikan posisi Abdurrahman Wahid. Pernah diupayakan hak interpelasi oleh DPR dalam kasus lenyapnya Pulau Sipadan Ligitan, kunjungannya ke Timor Leste dan bantuan sebesar 30 Miliar bagi asrama TNI/Polri, walaupun pada akhirnya hak interpelasi tersebut gagal dilakukan.
3.	Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009)	Demokrat, PKS, PBB (Koalisi Kerakyatan). Dalam perjalanan bergabung Golkar, PPP, PAN dan PKB.	PDIP	Diawal pemerintahan, didukung enam partai minus Golkar. Golkar yang dipimpin Akbar Tandjung bersama PDIP (Koalisi Kebangsaan) menjadi oposisi. Setelah Jusuf Kalla (JK) menjadi Ketum, Golkar berbalik menjadi partai pendukung pemerintah.
4.	Susilo Bambang Yudhoyono (2009-2014)	Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB dan Golkar.	PDIP	Adanya desakan untuk mengeluarkan PKS dari partai koalisi karena menolak kenaikan Bahan Bakar Minyak bersubsidi, dianggap bertentangan dengan kebijakan partai koalisi
5.	Joko Widodo (2014-2019)	PDIP, Hanura, Nasdem, PKB, PPP, Golkar, dan PAN.	Gerindra dan PKS	Golkar dan PAN akhirnya bergabung di pemerintahan Jokowi-JK. Partai Demokrat mengambil posisi netral.
6.	Joko Widodo (2019-2024)	PDIP, Golkar, PKB, Nasdem, PPP, Hanura, Gerindra	PKS,	Partai Gerindra masuk ke pemerintahan setelah pemilu Presiden

Data diolah dari berbagai sumber

Menurut penulis ketika peserta kontestasi calon Presiden hanya terdiri dari dua kubu (*head to head*), polarisasi kekuatan partai politik semakin kuat. Beda halnya jika calon Presiden lebih dari dua pasangan calon karena partai dari pasangan calon

yang lain dapat menetralkan polarisasi tersebut. Perseteruan antara KIH dan KMP di gedung DPR pasca pelantikan Presiden terpilih sebenarnya tidak perlu terjadi karena kontestasi sudah berakhir. Diharapkan kepada para politisi lebih menunjukkan sikap kedewasaan dalam berpolitik, bukan sebaliknya memper-tontonkan syahwat politik dihadapan rakyat. Dalam satu periode kepemimpinan, efektifitas Presiden dalam menjalankan pemerintahan hanya berlangsung tiga tahun karena dua tahun berikutnya merupakan tahun politik. Perebutan kekuasaan yang dipertontonkan oleh kedua kubu menunjukkan eksistensi partai politik bukan mewakili kepentingan rakyat, tetapi mewakili kepentingan pribadi dan golongannya. Seharusnya kepada Presiden terpilih dan partai politik yang mendukungnya diberikan kesempatan untuk menjalankan pemerintahan dan kubu partai politik yang kalah mengambil sikap sebagai oposisi agar pemerintahan berjalan dengan baik dalam rangka mensejahterakan rakyat.

2. Sistem Kepartaian Yang Ideal Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu (1) Sistem partai tunggal, (2) Sistem dwipartai, dan (3) Sistem multipartai.³⁰

a. Sistem Partai Tunggal

Pola partai tunggal terdapat di beberapa negara : Afrika, China, dan Kuba, sedangkan dalam masa jayanya Uni Soviet dan beberapa negara Eropa Timur termasuk dalam kategori ini. Suasana kepartaian dinamakan non-kompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan, dan tidak dibenarkan bersaing dengannya.³¹ Terutama di negara-negara yang baru lepas dari kolonialisme ada kecenderungan

³⁰ Labolo, M. (2013). *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 32.

³¹ Budiardjo, M. (2008). *Dasar – Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta : Gramedia, h. 415

kuat untuk memakai pola sistem partai tunggal karena pimpinan (sering seorang pemimpin yang kharismatik) dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak sosial serta pandangan hidupnya. Dikhawatirkan bahwa bila keanekaragaman sosial dan budaya ini tidak diatur dengan baik akan terjadi gejala-gejala sosial politik yang menghambat usaha pembangunan.

Negara yang paling berhasil dalam menyingkirkan partai-partai lain ialah Uni Soviet pada masa jayanya. Partai Komunis Uni Soviet bekerja dalam suasana yang non-kompetitif, tidak ada partai lain yang diperbolehkan bersaing, oposisi dianggap sebagai pengkhianatan. Di Indonesia pada tahun 1945 ada usaha mendirikan partai-tunggal sesuai dengan pemikiran yang pada saat itu banyak dianut di negara-negara yang baru melepaskan diri dari rezim kolonial.³² Pandangan penulis usaha mendirikan partai tunggal yang dimaknai semua partai yang ada tunduk di bawah kekuasaan dan kendali pemerintah yakni Soekarno tidak seharusnya dilakukan karena disamping tidak membuka ruang kompetisi yang sehat dan akan melahirkan pemimpin yang berwajah otoriter. Salah satu eksistensi partai politik adalah wadah untuk mencetak pemimpin-pemimpin bangsa.

b. Sistem Dwipartai

Dalam berbagai kepustakaan, pengertian sistem dwipartai biasanya diartikan adanya dua partai atau adanya beberapa partai tetapi dengan peran dominan dari dua partai. Sedikit negara yang pada dewasa ini memiliki sistem dwipartai, kecuali Inggris, Amerika Serikat dan Filipina, dan oleh Maurice Duverger malahan dikatakan bahwa sistem ini adalah khas Anglo Saxon. Kendati demikian, khusus dalam kasus Inggris, sistem dwipartai yang selama ini dianut Inggris telah mulai terkikis.

³² Suparto. (2017). "Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya", *UIR Law Review*, 1 (1) : 13-24, h. 21, DOI : <https://doi.org/10.25299/url.2017.1.01.150>

Di Inggris saat ini, di samping dua partai yang ada, yaitu Partai Buruh dan Partai Konservatif hadir pula partai-partai politik lain seperti Partai Liberal Demokrat. Pengaruh partai demikian memang terbatas jika dilihat dari perolehan suaranya di parlemen, hanya saja ia menjadi signifikan dalam berbagai pengambilan kebijakan pada saat terjadi perbedaan perolehan suara yang cukup tipis antara dua partai besar tersebut.³³

Penulis berpandangan penerapan sistem dwipartai untuk Indonesia sulit untuk diterapkan disamping karena bangsa Indonesia bersifat heterogen, baik dari suku, agama, ras, budaya dan lain-lain, di tambah lagi kedewasaan berpolitik dan berdemokrasi, baik untuk level elit partai, terlebih lagi untuk kalangan *grassroot* belum siap untuk itu. Pengalaman pemilihan kepala daerah selama ini, di mana friksi-friksi antara pendukung calon sangat tinggi bahkan sampai berakibat menelan korban jiwa. Jika penerapan sistem dwipartai ini dalam konteks pemilihan Presiden, tentunya frekuensi terjadinya friksi tersebut cenderung lebih tinggi karena para pendukung terpolarisasi ke dalam dua kutub yang saling berseberangan di mana tidak ada partai ketiga untuk dapat menetralsir keadaan ini. Hal ini tentunya akan berimplikasi negatif terhadap proses demokrasi.

Pada pelaksanaan pemilu legislatif tahun 1999 yang diikuti 48 partai politik, lima besar peraih suara terbanyak adalah sebagai berikut : PDIP (33,74%), Golkar (22,44%), PKB (12,61%), PPP(10,71%), PAN (7,12%), sisanya antara nol sampai satu persen.

Pada pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2004, partai peserta pemilu berjumlah 24 partai dengan perolehan suara sebagai berikut : Golkar (21,58%), PDI-P (18,53%), PKB (10,57%), PPP (8,15%), Demokrat (7,45%), PKS (7,34%), PAN (6,44%), PBB (2,62%), PBR (2,44%), PDS (2,13%) dan PKPB (2,11%), partai lainnya berada di kisaran nol sampai satu pesen.

³³ Karsayuda, M.R. (2015). *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia Kajian Yuridis Ketatanegaraan Pembentukan Partai Politik Lokal di Indonesia Sebagai Negara Kesatuan*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 118.

Pemilihan umum anggota DPR 2009 diikuti oleh 38 partai politik dengan perolehan suara sebagai berikut : Demokrat (20,85%), Golkar (14,45%), PDIP (14,03%), PKS (7,88%), PAN (6,01%), PPP (5,32%), PKB (4,94%), Gerindra (4,46%) dan Hanura (3,77%), partai lainnya berada di kisaran nol sampai satu persen.

Pemilihan umum anggota DPR 2014 diikuti oleh 12 partai politik dengan perolehan suara sebagai berikut : PDIP (18,95%), Gokar (14,75%), Gerindra(11,81%), Demokrat (10,19%), PKB (9,04%), PAN (7,59%), PKS (6,79%), Nasdem (6,72%), PPP (6,53%), Hanura (5,26%), PBB (1,46%) dan PKPI (0,91%).

Pemilihan umum anggota DPR 2019 diikuti oleh 16 partai politik dengan perolehan suara sebagai berikut : PDIP (19,33%), Gerindra(12,57%), Golkar (12,31%), PKB (9,67%), Nasdem (9,05%), PKS (8,21%), Demokrat (7,77%), PAN (7,59%), (6,72%), PPP (4,52%), Perindo (2,67%), Berkarya (2,09%), PSI (1,89%), Hanura (1,54%), PBB (0,79%%), Garuda (0,50%), dan PKPI (0,22%).

Dari pemaparan prosentase perolehan suara pemilihan umum anggota DPR dari tahun 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019 maka dapat disajikan dalam bentuk tabel seperti di bawah ini.

Tabel 2. *Electoral Threshold* atau *Parliamentary Threshold* dan Partai Politik yang lulus dalam Pemilihan Umum Legislatif.

No	Pemilu	UU Pemilu	ET/PT (%)	Jumlah Partai Yang Lolos	Keterangan
1.	1999	UU No.3 Tahun 1999	2	5	ET
2.	2004	UU No.12 Tahun 2003	3	7	ET
3.	2009	UU No.10 Tahun 2008	3	9	PT
4.	2014	UU No.8 Tahun 2012	3,5	10	PT
5.	2019	UU No.7 Tahun 2017	4	9	PT

Jika penerapan angka *Electoral Threshold* (ET) atau *Parliamentary Threshold* (PT) sebesar 8% dalam rangka

penyederhanaan partaipolitik maka partai politik yang akan lolos pada pemilihan umum legislatif dari tahun 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3. Simulasi Jika Angka *Electoral Threshold* atau *Parliamentary Threshold* 8%.

No	Pemilu	UU Pemilu	Jumlah Partai Yang Lolos
1.	1999	UU No. 3 Tahun 1999	4
2.	2004	UU No.12 Tahun 2003	4
3.	2009	UU No.10 Tahun 2008	3
4.	2014	UU No. 8 Tahun 2012	5
5.	2019	UU No. 7 Tahun 2017	6

Bachtiar Effendy menilai untuk sistem pemerintahan presidensial idealnya jumlah partai politik peserta pemilu hanya sebanyak empat atau lima. Keadaan tersebut tidak sesuai dengan kondisi di Indonesia yang menerapkan sistem presidensial, namun jumlah partai politik peserta pemilu mencapai 12 untuk skala nasional, ditambah tiga partai lokal di Provinsi Aceh. Di mana-mana itu kalau kita mau menerapkan sistem presidensial, kalau mau efektif itu jumlah partainya sedikit. Aturan ini yang tidak koheren, kita menerapkan presidensial tetapi aturan kepartaian sangat liberal, ujanya.³⁴ Jumlah partai politik (parpol) yang ideal di Indonesia adalah lima sampai enam partai. Sistem multipartai yang dianut Indonesia memang memberikan kesempatan bermunculan parpol-parpol baru tetapi tidak memberikan kemajuan dalam politik dan kesejahteraan. Tidak ada masalah dengan banyaknya parpol, namun yang lebih masuk akal itu berjumlah lima atau enam saja, sembilan parpol seperti DPR juga baik, ungkap pengamat politik Eef Saefulloh Fatah.³⁵

34 Suparto (2017). "Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak", *Yudisial*, 10 (1) : 1-16, h. 12, DOI : <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v10i1.39>

35 Isra, S. (2013). "Hubungan Presiden dan DPR", *Konstitusi*, 10 (3) : 399-416, h. 412

Menurut penulis sistem kepartaian untuk Indonesia saat ini tidak mesti harus kembali kepada sistem kepartaian di era Presiden Soekarno, tidak pula harus mengadopsi sistem kepartaian model Amerika Serikat atau Inggris dengan sistem dwipartai atau harus kembali dengan pola kepartaian pada era Orde Baru dengan dua partai politik dan satu golongan kekaryaan. Indonesia sebaiknya tetap mempertahankan sistem multipartai sesuai dengan tuntutan reformasi yang salah satunya adalah memberikan kebebasan berserikat dan berkumpul tetapi dengan sistem kepartaian yang lebih sederhana. Pada era Orde Lama dan Orde Baru, kebebasan berserikat dan berkumpul memang cenderung dibungkam. Tetapi tidak mesti pula euforia dan semangat reformasi itu sendiri berimplikasi pada lahirnya partai politik yang tidak terkendali. Proses demokrasi sebaiknya tidak hanya dilihat dari aspek kuantitas tetapi yang lebih substantif adalah dari aspek kualitas.. Pemilu legislatif tahun 2014 melahirkan sepuluh partai yang di Senayan dirasakan masih terlalu banyak. Untuk ke depannya, partai politik di Indonesia dapat lebih disederhanakan lagi.

Sejak penyelenggaraan pemilihan umum Tahun 1999 dan dilanjutkan di Tahun 2004, pembentuk undang-undang telah mempunyai *legal policy* (kebijakan hukum) dalam pengaturan partai politik, yaitu penyederhanaan partai politik, melalui pengurangan jumlah peserta pemilihan umum (melalui *electoral threshold*) dan kemudian berubah (sejak Pemilihan Umum Tahun 2009) menjadi pengurangan jumlah partai politik yang boleh duduk di parlemen (*parliamentary threshold*).³⁶

Pendapat Penulis, langkah yang harus dilakukan agar sistem multipartai berjalan ideal jika diterapkan dengan sistem presidensial adalah dengan langkah menaikkan angka *parliamentary threshold* karena *parliamentary threshold* diperlukan untuk pembentukan fraksi di parlemen. Dalam pemilu legislative yang terakhir tahun 2019 angka *parliamentary threshold* hanya 4% tidak cukup signifikan dalam upaya menciptakan sistem

³⁶ Abadi, H. & M. Sakdan, F. (2013). "Mahkamah Konstitusi Dan Pencegahan Perampasan Kekuasaan Oleh Partai Besar", *Mahkamah*, 5 (1) : 1-8, h. 3.

presidensial yang ideal jika dipadukan dengan pola multipartai. Ideal di sini dimaknai sistem presidensial yang kuat dan stabil bila dipadukan dengan sistem multipartai. *Parliamentary threshold* memang termasuk salah satu isu krusial selain dari *presidential threshold* dan tiga isu lainnya, dimana tarik ulur dan proses *bargaining* politik pasti tidak dapat dihindarkan karena menyangkut nasib partai-partai kecil dan partai-partai baru. Jika para *stakeholders* dalam hal ini pihak legislatif dan eksekutif selaku institusi pembuat UU berkomitmen untuk menciptakan pemerintahan yang ideal dimaksud, maka menaikkan angka *parliamentary threshold* yang menurut penulis besarnya 8% merupakan salah satu solusi yang terbaik karena dalam politik keseharian Presiden berhadapan dengan partai politik. Harus diakui bahwa dengan menaikkan angka *parliamentary threshold* terlalu tinggi dapat berimplikasi terhadap banyaknya suara pemilih yang terbuang dan dianggap tidak representatif karena Indonesia adalah negara yang luas dan heterogen baik dari suku, agama dan lain-lain. Politik adalah pilihan, menaikkan angka *parliamentary threshold* merupakan langkah yang tepat. Jika angka *parliamentary threshold* ditinggikan secara otomatis jumlah partai politik yang duduk di parlemen dapat diminimalisir. Dengan minimnya partai politik di parlemen, tentunya Presiden akan lebih mudah mengendalikan parlemen dan diharapkan dapat terbentuk pola koalisi yang permanen sehingga dapat menciptakan sistem presidensial dengan multipartai yang kuat dan stabil yang diharapkan.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Dalam sistem pemerintahan presidensial dengan banyak partai (*multy party system*) seperti yang diterapkan di Indonesia, persoalan akan muncul kalau tidak ada partai politik yang memenangkan pemilihan umum dengan suara mayoritas mutlak. Persoalan lain yang merupakan dampak dari kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai adalah lemahnya disiplin

partai-partai dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik mereka. Dengan sistem multipartai, Presiden harus membangun koalisi dengan sejumlah partai politik di DPR. Keharusan itu seperti menjadi keniscayaan jika Presiden berasal dari kekuatan minoritas di DPR. Minoritas artinya Presiden yang terpilih dalam pemilu tetapi kekuatan partai pengusungnya di parlemen tidak mencapai angka lima puluh persen lebih sehingga tidak dapat menguasai parlemen.

Salah satu faktor penyebab dari sistem multipartai adalah bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat yang mendorong pilihan ke arah sistem multipartai. Pola multipartai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik dari pada pola dwipartai. Sejak penyelenggaraan pemilihan umum tahun 1999 dan dilanjutkan di tahun 2004, pembentuk undang-undang telah mempunyai *legal policy* (kebijakan hukum) dalam pengaturan partai politik, yaitu penyederhanaan partai politik, melalui pengurangan jumlah peserta pemilihan umum melalui *electoral threshold* dan kemudian berubah (sejak pemilihan umum tahun 2009) menjadi pengurangan jumlah partai politik yang boleh duduk di parlemen (*parliamentary threshold*). Namun demikian cara tersebut belum berhasil karena partai politik yang duduk di parlemen masih relative banyak.

Saran

Idealnya angka ambang batas perolehan suara partai atau *parliamentary threshold* yang sebelumnya diangka 4 % dinaikkan menjadi 8% pada pemilu legislative tahun 2024. Dengan menaikkan angka *parliamentary threshold* tersebut, sistem pemerintahan presidensial yang kuat, efektif dan stabil dengan hanya 4 (empat) sampai 6 (enam) partai politik akan terealisasi. Kepada pihak pembentuk undang-undang yakni DPR dan Presiden harus mempunyai *political will* untuk merevisi UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD khususnya pasal terkait dengan angka ambang batas perolehan suara partai atau *Parliamentary Threshold* tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar – Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Chaidir, E. & Fahmi, S. (2010). *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Yogyakarta : Total Media.
- Haris, S. (2014). *Praktik Parlemerter Demokrasi Presidensial Indonesia*. Yogyakarta : Andi Offset.
- Isra, S. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Karsayuda, M.R. (2015). *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia Kajian Yuridis Ketatanegaraan Pembentukan Partai Politik Lokal di Indonesia Sebagai Negara Kesatuan*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Labolo, M. (2013). *Memahami Ilmu Pemerintahan : Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Marijan, K. (2011). *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru*, Jakarta : Kencana.
- Sanit, A. (2012). *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Siahaan, P. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang – Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Yuda AR, H. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Jurnal

- Abadi, H. (2011). “Perubahan Konstitusi dan Implikasinya Pada Politik Hukum Keparintaan di Indonesia”. *Mahkamah*, 3 (2) : 12-24
- Abadi, H. (2014). “Presidential Threshold Sebagai Instrumen Proteksi”. *Mahkamah*, 6 (1) : 29-36
- Abadi, H. & Sakdan, M. F. (2013). “Mahkamah Konstitusi Dan Pencegahan Perampasan Kekuasaan Oleh Partai Besar”. *Mahkamah*. 5 (1) : 1-8
- Al Arif, M. Y. (2015). “Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945”. *Ius Quia Ius Tum*. 22 (2) : 238-254, DOI : 10.20885/iustum.vol22.iss2.art4

- Arman, Z. (2018). "Tinjauan Terhadap Sistem Multi Partai dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Pada Era Reformasi". *Cahaya Keadilan*. 6 (1) : 23-40, DOI : <https://doi.org/10.33884/jck.v6i1.875>
- Busroh, F. F. (2017). "Reformulasi Penetapan Electoral Threshold Dalam Sistem Kepartaian di Indonesia". *Lex Librum*. 3 (2) : 513-524, DOI : <http://doi.org/10.5281/zenodo.1257770>
- Chaidir, E. & Suparto. (2017). "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019". *UIR Law Review*. 1(1) : 1-12, DOI : <https://doi.org/10.25299/url.2017.1.01.561>
- Efriza. (2019). "Penguatan Sistem Presidensial Dalam Pemilu Serentak 2019". *Jurnal Penelitian Politik*. 16 (1) : 1-15
- Efendi, S. (2012). "Sistem Pemerintahan Indonesia". *Asthabrata*. XI(1) : 46-59
- Isra, S. (2013). "Hubungan Presiden dan DPR". *Konstitusi*.10 (3) : 399-416
- Partono. (2008). "Sistem Multi Partai Presidensial dan Persoalan Efektifitas Pemerintah". *Legislasi Indonesia*. 5 (1) :13-28
- Rantau, M. I. (2019). "Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia ; Analisis Terhadap UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum" *Pelita*. XIX (2) : 181-193
- Romli, L. (2011). "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia". *Politica*. 2 (2) : 199-220
- Saraswati, R. (2012). "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif". *Masalah Masalah Hukum*. 41(1) : 137-143, DOI : [10.14710/mmh.41.1.2012.137-143](https://doi.org/10.14710/mmh.41.1.2012.137-143)
- Suparto (2017). "Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak". *Yudisial*. 10 (1) : 1-16, DOI : <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v10i1.39>
- Suparto (2017). "Penguujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya". *UIR Law Review*. 1(1) : 13-24, DOI : <https://doi.org/10.25299/url.2017.1.01.150>

XIX. PENYELESAIAN SENGKETA BATAS WILAYAH MELALUI PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Abstrak

*Sengketa batas wilayah merupakan fenomena baru yang terjadi di era otonomi daerah. Salah satunya terjadi antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi terkait dengan kepemilikan Pulau Berhala. Pemerintah telah menerbitkan regulasi untuk menyelesaikan permasalahan batas wilayah yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 2006 dan No. 76 Tahun 2012, namun masih kurang efektif karena walaupun sudah dilakukan penyelesaian dengan cara tersebut pihak yang merasa dirugikan masih menempuh cara lain yaitu dengan pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh adalah sengketa batas wilayah antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi yang diselesaikan melalui pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dalam kasus tersebut ada 3 putusan yaitu putusan Mahkamah Agung No.49P/HUM/2011, putusan Mahkamah Konstitusi No. 32/PUU-X/2012 dan No. 62/PUU-X/2012. Berdasarkan penelitian diperoleh hasil sebagai berikut 1). Penerapan azas hukum *lex posterior derogat lex priori* oleh Mahkamah Agung 2). Putusan Mahkamah Agung dijadikan pertimbangan dalam putusan Mahkamah Konstitusi 3). Penyebab terjadinya sengketa adalah tidak sinkronnya 3 Undang-Undang yang terkait yaitu Undang-Undang No. 31 Tahun 2003, Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 dan Undang-Undang No. 54 Tahun 1999.*

A. PENDAHULUAN

Sengketa batas wilayah dan rebutan wilayah merupakan fenomena baru yang terjadi seiring dengan maraknya pemekaran wilayah pasca berlakunya kebijakan otonomi daerah pada tahun 1999. Pasal 5 UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah membuka peluang bagi daerah untuk membentuk atau memekarkan daerah. Peluang tersebut dibuka sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun dalam implementasinya, persoalan-persoalan baru bermunculan, baik persoalan politik, sosial, budaya, termasuk batas wilayah [1]. Dalam perkembangannya, konflik batas wilayah atau daerah mengemuka menjadi persoalan serius bukan hanya persoalan batas antar negara karena hal ini terkait dengan integrasi Negara [2].

Ada beberapa faktor yang menyebabkan konflik batas wilayah terjadi, sebagian diantaranya terjadi lebih dikarenakan oleh ketidakjelasan batas-batas daerah yang dibiarkan begitu saja dalam kurun waktu yang relatif lama dan tidak pernah menimbulkan persoalan. Namun seiring dengan otonomi daerah, batas wilayah mulai dipersoalkan. Apalagi sejak berlakunya UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mengamanatkan adanya dana bagi hasil sumber daya alam, maka adanya batas wilayah yang jelas dan pasti menjadi sangat penting. Dengan batas wilayah yang jelas, sumber daya alam dapat dipastikan masuk kewilayah administrasi daerah yang mana. Untuk itulah kemudian, penegasan batas daerah sangat penting dan krusial karena akan memberikan kejelasan batas-batas kewenangan suatu pemerintahan daerah secara pasti dalam menjalankan pemerintahan. Tujuan dari penegasan batas daerah adalah mewujudkan batas daerah yang jelas dan pasti baik dari aspek yuridis maupun dari aspek fisik di lapangan [3].

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, penetapan batas antar daerah merupakan kewenangan

pemerintah pusat dalam hal ini adalah Mendagri. Penegasan batas daerah selama ini berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2006 dan Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah [4 & 5]. Proses untuk menetapkan batas daerah tidak selalu dapat dilakukan dengan mudah. Di beberapa daerah dengan kondisi topografi yang sulit penegasan batas daerah secara ideal sulit untuk dilakukan. Hal ini tidak terlepas dari kepentingan pemerintah daerah masing-masing yang cenderung mempertahankan wilayahnya. Kondisi ini terkait dengan prestise pimpinan atau pemimpin dari suatu daerah yang tidak mau kalau dimasa kepemimpinannya ada wilayahnya yang lepas kedaerah lain, karena kalau hal ini sampai terjadi sangat tidak menguntungkan bagi kepala daerah yang bersangkutan di mata masyarakatnya.

Ketidakjelasan batas daerah akan mengakibatkan dua kemungkinan negatif. *Pertama*, suatu bagian wilayah dapat terabaikan oleh masing-masing pemerintah daerah karena merasa hal tersebut bukan daerahnya. *Kedua*, pemerintah daerah yang satu dapat dianggap melampaui batas kewenangan daerah yang lain karena sama-sama menganggap ia wilayahnya. Ini mengakibatkan timbulnya potensi konflik antar daerah bahkan juga menimbulkan dampak politis di daerah perbatasan [6].

Terjadinya sengketa batas wilayah antar daerah tidak saja hanya persoalan hukum semata, tetapi juga dapat menjalar ke persoalan sosial. Konflik batas daerah dapat berdampak pada timbulnya konflik lain seperti konflik sosial dan konflik sumber daya alam [7]. Masyarakat dari 2 wilayah yang bersengketa adakalanya sampai bersitegang untuk membela wilayahnya masing-masing. Sebagai contoh dalam sengketa kepemilikan Pulau Berhala antara pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi. Untuk itu diperlukan adanya langkah-langkah penyelesaian yang menjamin berakhirnya sengketa atas kepemilikan pulau tersebut, disinilah peran pemerintah pusat sangat penting dan diperlukan.

Untuk menyelesaikan perselisihan atas kepemilikan Pulau Berhala antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi, Menteri Dalam Negeri menerbitkan peraturan No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala yang menyatakan bahwa Pulau Berhala adalah masuk wilayah Jambi [8]. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau keberatan dengan terbitnya peraturan tersebut, oleh karena itu Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melalui gubernur Muhammad Sani mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung dan berdasarkan putusan No. 49 P/HUM/2011 tanggal 9 Februari 2011 Mahkamah Agung membatalkan Permendagri No. 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala. Namun persoalan tidak selesai sampai disitu, karena Mahkamah Agung hanya membatalkan Permendagri, tetapi tidak menetapkan masuk wilayah mana Pulau Berhala tersebut dan ini memang sesuai dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam memutus perkara Uji Materiil. Sedangkan di pihak lain dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No.25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau disebutkan bahwa wilayah Provinsi Kepulauan Riau tidak termasuk Pulau Berhala [9]. Hal ini menyebabkan seolah-olah ada 2 ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertolak belakang.

Atas putusan Mahkamah Agung yang membatalkan Permendagri tersebut maka menjadikan Pulau Berhala masuk ke wilayah Jambi. Pemerintah Provinsi Jambi tidak menerima begitu saja dan sebagai langkah hukum berikutnya Pemerintah Provinsi Jambi mengajukan pengujian Undang-Undang No.31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga ke Mahkamah Konstitusi karena dalam undang-undang tersebut Pulau Berhala masuk wilayah Kabupaten Lingga [10]. Berdasarkan putusan No.32/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut.

Dipihak lain Pemerintah Kabupaten Lingga sendiri juga mengajukan pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Permohonan

judicial review ke Mahkamah Konstitusi diajukan oleh Daria sebagai bupati Lingga. Pemohon menguji konstusionalitas Pasal 3 Undang Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Alasan pemohon mengajukan *judicial review* karena dalam undang-undang tersebut Pulau Berhala masuk wilayah Provinsi Jambi. Dalam putusan No. 62/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon.

B. PEMBAHASAN

1. Penerapan Prinsip atau Azas Hukum Perundang-Undangan *Lex Posterior Derogat Lex Priori* dalam Putusan Mahkamah Agung

Sengketa kepemilikan Pulau Berhala sangat menarik untuk ditelaah karena pada akhirnya diselesaikan melalui pengujian peraturan perundang-undangan di peradilan. Kasus tersebut memunculkan 3 putusan pengadilan terkait dengan pengujian peraturan perundangan, yaitu 1 putusan Mahkamah Agung (putusan No. 49P/HUM/2011) dan 2 putusan Mahkamah Konstitusi (putusan No. 32/PUU-X/2012 dan No.62/PUU-X/2012). Pertama kali permohonan *judicial review* diajukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau ke Mahkamah Agung atas diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala, dimana dalam surat tersebut disebutkan bahwa Pulau Berhala masuk wilayah Provinsi Jambi. Mahkamah Agung telah memutus perkara tersebut dengan putusan Nomor 49 P/HUM/2011 yang menyatakan bahwa permohonan *judicial review* oleh Muhammad Sani sebagai Gubernur Kepulauan Riau terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala dikabulkan.

Salah satu pertimbangan hakim agung adalah dalam hukum perundang-undangan dikenal adanya azas yang bernama *lex posterior derogat lex priori* artinya ketentuan yang baru dapat

mengabaikan ketentuan yang lama [11]. Oleh karena Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga lebih baru maka dapat mengabaikan 2 Undang-Undang terdahulu yaitu Undang-Undang No. 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur serta Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

Walaupun penulis setuju dengan hasil putusan uji materi oleh Mahkamah Agung tetapi tidak setuju dengan pertimbangan hakim agung yang menggunakan atau menerapkan azas tersebut. Menurut penulis azas *lex posterior derogat lex priori* tidak dapat serta merta diterapkan pada kasus ini, apalagi peraturan ini berisi tentang pengaturan wilayah. Menurut penulis jika menyangkut wilayah justru yang harus dipedomani adalah peraturan perundangan asal atau awal. Untuk kasus Pulau Berhala walaupun undang-undangnya paling baru (UU No. 31 Tahun 2003) akan tetapi karena undang-undang itu adalah tentang pemekaran daerah (pemekaran dari Provinsi Kepulauan Riau) maka seharusnya tetap berpedoman kepada undang-undang asal atau induknya yakni UU No. 25 Tahun 2002. Menurut penulis penerapan azas ini dapat dilakukan apabila peraturan perundang-undangan tersebut mengatur tentang materi yang sama.

Hakim agung juga memberi pertimbangan bahwa berdasarkan fakta historis atau dari segi sejarah, sejak masa Kesultanan Lingga *Riouw* tahun 1957, Pulau Berhala merupakan wilayah taklukan Sultan Lingga, dan pada masa penjajahan Belanda tahun 1922-1944 Pulau Berhala masuk wilayah *Residentie Riouw* dan tercantum gambarnya dalam peta *Residentie Riouw en onderhoorigheden* tersebut tahun 1922, *overzichtskaart van Sumatera blad 17* dan peta Singkep (*first edition*) Tahun 1743. Sejak awal zaman kemerdekaan RI Pulau Berhala masih merupakan bagian wilayah pemerintahan Kabupaten Kepulauan Riau, Provinsi Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun

1958 [12]. Selain itu pelayanan Administrasi Pemerintahan di Pulau Berhala dan pulau-pulau kecil di sekitarnya, serta adanya pembangunan fasilitas umum dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Oleh karena itu berdasarkan fakta-fakta historis geografis dan penguasaan fisik atas Pulau Berhala sebagaimana yang diuraikan di atas, maka secara defacto juridis Pulau Berhala adalah masuk wilayah Administrasi Kabupaten Lingga. Disamping itu fakta lain telah membuktikan bahwa petugas penjaga “Mercu Suar” di Pulau Berhala adalah berasal dari Navigasi Tanjung Pinang Provinsi Kepulauan Riau, dan bukan berasal dari Dinas Navigasi Provinsi lainnya. Hal ini membuktikan itikad baik dari Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau (Pemerintahan Kabupaten Lingga) yang telah begitu lama berkesinambungan menguasai secara fisik dan melaksanakan pemerintahan wilayah Pulau Berhala oleh Provinsi Kepulauan Riau [12]. Dari pertimbangan tersebut dapat dijelaskan bahwa bukti penguat sehingga hakim agung mengabulkan permohonan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau adalah penguasaan secara fisik dan nyata serta adanya pelayanan administrasi pemerintahan yang dilakukan selama ini oleh pemerintah Provinsi Kepulauan Riau terhadap Pulau Berhala.

2. Putusan Mahkamah Agung Dijadikan Pertimbangan Oleh Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Membuat Putusan No. 32/PUU-X/2012

Dalam kasus ini Mahkamah Konstitusi mengeluarkan dua putusan terkait kepemilikan Pulau Berhala, yaitu putusan Nomor 32/PUU-X/2012 dan putusan Nomor 62/PUU-X/2012. Dalam putusan Nomor 32/PUU-X/2012 Mahkamah menolak permohonan pemohon, sebaliknya dalam putusan Nomor 62/PUU-X/2012 menerima permohonan pemohon.

Putusan Nomor 32/PUU-X/2012, permohonannya diajukan oleh Hasan Basri Agus sebagai Gubernur Jambi. Pemohon mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-

Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau terhadap. Khususnya Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 [13].

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 menyatakan bahwa Kabupaten Lingga mempunyai batas:

c. sebelah selatan berbatasan dengan Laut Bangka dan Selat Berhala. Menurut para pemohon ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31 Tahun 2003 tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai "Selat Berhala" itu. Ketidakjelasan status hukum Pulau Berhala telah menghambat pelaksanaan hak dan/atau kewenangan konstitusional badan hukum publik Pemerintahan Provinsi Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur sebagai daerah otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945. Selain itu menurut pemohon pembentukan Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang saat ini telah diganti dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011. Dalam menyusun suatu undang-undang seharusnya memperhatikan dasar hukum ("Mengingat"). Dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 salah satu dasar hukumnya ("Mengingat") adalah Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, oleh karena itu sudah selayaknya isi dari Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 tidak boleh bertentangan apalagi terkait dengan wilayah. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Artinya Pulau Berhala masuk wilayah Kabupaten Lingga [13].

Salahsatu pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut :

...Pengujian Undang-Undang dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10 Tahun 2004. Materi UU 10 Tahun 2004 diantaranya dimaksudkan untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang

yang baik. Adanya kekurangan dalam suatu pembentukan Undang-Undang karena tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU 10 Tahun 2004, tidak dengan serta merta menyebabkan Undang-Undang tersebut batal. Undang-Undang yang tidak baik proses pembentukannya mungkin dapat menyebabkan materi pengaturannya kurang sempurna atau dapat juga materinya bertentangan dengan UUD 1945, namun dapat pula menghasilkan suatu peraturan yang baik dari segi teori pembentukan Undang-Undang. Dengan pertimbangan tersebut, Mahkamah tidak melakukan pengujian Undang-Undang secara formil langsung berdasarkan setiap ketentuan yang ada dalam UU 10 Tahun 2004, karena apabila hal demikian dilakukan berarti Mahkamah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan hal tersebut bukan maksud UUD 1945. Apabila Mahkamah mempertimbangkan adanya pengaturan yang berbeda, yang dimuat dalam Undang-Undang yang berbeda, sebelum memberikan putusan pada suatu perkara, hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga adanya konsistensi dalam pengaturan demi menjaga kepastian hukum dan bukan untuk menguji substansi Undang-Undang terhadap Undang-Undang lain. UU 10 Tahun 2004 adalah sebuah Undang-Undang pula, yang artinya sebagaimana Undang-Undang pada umumnya dapat menjadi obyek pengujian baik formil maupun materil, oleh karena itu tidak dapat dijadikan sebagai dasar pengujian [13].

Hal yang menarik dari putusan ini adalah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan yang didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 49P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.

Dalam pertimbangannya Hakim Konstitusi menyampaikan hal sebagai berikut ;

...Oleh karena persoalan hukumnya telah diputuskan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 mengenai pengujian Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011, tanggal 29 September 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala sebagaimana tersebut di atas adalah pelaksanaan Undang-Undang, maka menurut Mahkamah, dalam kerangka negara hukum dan demi untuk menjaga kepastian hukum, tanpa bermaksud menilai Putusan Mahkamah Agung tersebut, putusan demikian menjadi sinkron dengan pendapat Mahkamah tersebut di atas. Putusan Mahkamah Agung haruslah dihormati karena masih dalam kompetensinya. Oleh karenanya, Mahkamah dengan dasar menghargai produk hukum yang sudah benar itu maka batas wilayah yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 adalah sebagai produk hukum yang sah dan karenanya harus dihormati. Selain itu, menurut Mahkamah pembagian wilayah oleh pembentuk Undang-Undang tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18A UUD 1945 [13].

Dijadikannya putusan Mahkamah Agung sebagai pertimbangan oleh hakim Mahkamah Konstitusi menjadi hal yang menarik. Apakah hal ini hanya karena kebetulan saja sehingga antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi hasilnya sama (putusan Mahkamah Konstitusi memperkuat putusan Mahkamah Agung). Apabila tidak artinya putusan Mahkamah Agung memang dijadikan sebagai dasar, ditolak atau dikabulkannya suatu permohonan maka hal ini nantinya akan menjadi preseden buruk. Masyarakat sudah bisa menebak bahwa jika ada pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, maka dapat dipastikan hasilnya nanti akan sama dengan hasil pengujian peraturan perundang-undang terkait yang telah di uji di Mahkamah Agung. Padahal bisa saja undang-undang yang dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD 1945.

Tafsiran Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kepemilikan Pulau Berhala dengan cara menjadikan putusan Mahkamah Agung yang telah terlebih dahulu

memutuskan perkara yang sama sebagai pertimbangan untuk mengambil putusan. Untuk alasan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi tidak membangun argumen putusannya pada eksplorasi konstusionalitas Undang-Undang terhadap UUD 1945 tetapi pada putusan Mahkamah Agung [14]. Hal seperti ini kurang tepat, Mahkamah Konstitusi seharusnya menguji konstusionalitas undang-undang dengan menafsirkan konstitusi sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi bukan bersandarkan pada putusan peradilan sebelumnya. Hakim konstitusi dalam menafsirkan konstitusi, ada beberapa cara atau jenis antara lain penafsiran secara gramatikal, teleologis, sistematis, historis, komparatif dan futuristis [15].

Setelah terbitnya putusan No.32/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 62/PUU-X/2012 untuk kasus yang sama. Permohonan *judicial review* diajukan oleh Daria sebagai Bupati Kabupaten Lingga. Pemohon menguji konstusionalitas penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau yang menyebutkan bahwa wilayah Provinsi Kepulauan Riau tidak termasuk Pulau Berhala. Alasan pemohon mengajukan *judicial review* karena penjelasan Pasal 3 tersebut mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pembangunan infrastruktur di Pulau Berhala yang dibiayai APBD Kepulauan Riau atau APBD Lingga. Selain itu Penjelasan Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tidak memberikan kepastian hukum terkait kewenangan konstusional pemohon dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah khususnya di Pulau Berhala [16].

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dengan pertimbangan hukum yang sama dengan pertimbangan pada putusan sebelumnya karena obyeknya sama yaitu pada putusan No. 32/PUU-X/2002, dan menyatakan Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 Tentang

Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat [16]. Putusan ini sejalan dan memperkuat putusan sebelumnya yaitu putusan No. 32/PUU-X/2012. Hal ini menegaskan kembali bahwa Pulau Berhala masuk Wilayah Provinsi Kepulauan Riau tepatnya di Kabupaten Lingga.

3. Sumber Masalah Terjadinya Sengketa Adalah Tidak Sinkronnya Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait.

Sengketa kepemilikan atas Pulau Berhala yang berkepanjangan sebenarnya disebabkan oleh tidak sinkronnya undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah. Setidaknya ada 3 produk undang-undang yang mengatur pemekaran wilayah yang obyek pengaturannya meliputi Pulau Berhala yaitu: a) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, b) Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, dan c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Ketiga undang-undang ini tidak sinkron dalam mengatur tentang kedudukan dari Pulau Berhala.

Pasal 5 ayat (1) huruf c UU No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga tidak memberi batasan dan menjelaskan apa yang disebut sebagai "Selat Berhala" dan secara implisit memasukkan Pulau Berhala ke Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, memasukkan Pulau Berhala dalam wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi [17]. Sementara dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau menjelaskan bahwa Provinsi Kepulauan Riau dalam undang-undang ini tidak termasuk Pulau Berhala,

karena Pulau Berhala sudah masuk dalam wilayah administratif Provinsi Jambi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi.

Pemekaran daerah yang telah berlangsung sampai saat ini masih menyisakan persoalan terkait dengan batas wilayah. Oleh karena itu diharapkan dalam pembentukan Undang-Undang tentang pembentukan suatu daerah skala peta lampirannya diperbesar, sehingga posisi batas-batas dengan daerah yang berdampingan menjadi jelas. Kemudian dalam proses pemekaran daerah yang terkait dengan batas daerah yang mau dimekarkan dengan daerah yang berdampingan harus terlebih dahulu diselesaikan sehingga tidak menjadi persoalan di kemudian hari ketika suatu daerah terbentuk [18].

Munculnya celah untuk melakukan penyelesaian sengketa batas daerah ke Mahkamah Konstitusi melalui pintu pengujian Undang-Undang, dikarenakan bentuk legal formal pembentukan suatu daerah otonom didasari pada ketentuan Undang-Undang yang salah satu materi muatannya mengatur tentang batas-batas daerah otonom yang terkait dengan batas-batas daerah dengan daerah yang berdampingan dan penormannya terlalu umum [19]. Penyelesaian sengketa batas wilayah melalui pengujian undang-undang adalah sesuatu yang biasa, yang penting pihak pemohon memenuhi persyaratan legal standing. Persyaratan legal standing mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan oleh undang-undang, maupun syarat materiil berupa kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya undang-undang yang sedang dipersoalkan [20].

Kembali pada kasus Pulau Berhala, tidak seragamnya kedudukan administratif Pulau Berhala dalam tiga undang-undang menimbulkan sengketa hukum yang serius bagi pemerintah daerah. Padahal jika dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi horizontal terhadap ketiga undang-undang tersebut

maka sengketa hukum dapat dihindari sejak awal. Untuk itu menjadi tugas pembuat undang-undang dalam hal ini DPR dan Presiden untuk melakukan sinkronisasi terhadap setiap undang-undang yang dibuat khususnya terhadap undang-undang yang menyangkut tentang batas wilayah agar tidak muncul sengketa dikemudian hari.

C. PENUTUP

Dalam penyelesaian sengketa Pulau Berhala antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi melalui pengujian peraturan perundangan baik di Mahkamah Agung maupun di Mahkamah Konstitusi, ada beberapa hal yang menjadi kesimpulan yaitu (1). Dalam putusan No.49 P/HUM/2011 Mahkamah Agung menerapkannya azas hukum *lex posterior derogat lex priori* walaupun kasus ini menyangkut tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang batas wilayah sebagai akibat dari pemekaran daerah. (2). Putusan Mahkamah Agung menjadi salah satu pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan No. 32/PUU-X/2012. (3). Timbulnya sengketa antara Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Jambi terkait dengan kepemilikan Pulau Berhala disebabkan tidak sinkronnya undang-undang yang terkait yaitu UU No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, UU No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga dan UU No. 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

KEPUSTAKAAN

- [1]. F. L. Soeroso, Memaknai Kecenderungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah Ke Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 3, 2012, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. (166 hal, ISSN; 1829-7706 (p), 2548-1657 (e))

- [2]. M. Septarina, Sengketa-Sengketa Perbatasan Di Wilayah Darat Indonesia, *Jurnal Al-Adl*, Vol. VI, No.11, 2014.
- [3]. M. A. Hermana, Hambatan Penyelesaian Tapal Batas Antara Kabupaten Bengkulu Utara Dengan Kabupaten Lebong Berdasarkan Hukum Administrasi Negara/Hukum Ketatanegaraan, *Jurnal Sehasen*, Vol.1, No.1, 2015.
- [4]. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah
- [5]. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah.
- [6]. A. Firmansyah, dan K.C. Efeferendi, Ekonomi Politik Penyelesaian Konflik Batas Daerah Antara Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon, *Jurnal JKAP*, Vol. 18, No.1, 2014. (98 hal, ISSN ; 0852-9213 (p), 2477-4693 (e))
- [7]. S. Arifin, Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi, *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol.23, No. 3, 2016. (188 hal, ISSN ; 2527-502X (p), 0854-8498 (e))
- [8]. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.
- [9]. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.
- [10]. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.
- [11]. J. Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. (411 hal, ISBN ; 979-99981-5-8, edisi pertama)
- [12]. Putusan Mahkamah Agung Nomor 49 P/HUM/2011 Tentang Hak Uji Materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2011 Tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala.
- [13]. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.
- [14]. M. Risnain, Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Sengketa Kepemilikan Pulau Berhala, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 3, 2014. (208 hal, ISSN; 1829-7706 (p), 2548-1657 (e))
- [15]. Suparto, Perbedaan Tafsir Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perkara Pemilihan Umum Serentak, *Jurnal*

- Yudisial, Vol.10 No.1, 2017. (97 hal, ISSN ; 1978-6506 (p), 2579-4868 (e)).
- [16]. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau.
- [17]. Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- [18]. M. Indra, Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah, Genta Publishing, Jakarta, 2015. (311 hal, ISBN ; 978-602-1500-40-8, edisi pertama)
- [19]. T. R. Erlando, Penyelesaian Sengketa Perbatasan Daerah Melalui Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Oleh Mahkamah Konstitusi, Jurnal Online Mahasiswa (JOM), Vol. III, No.2, 2016. (193 hal, ISSN ; 2355-6781 (e)).
- [20]. J. Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. (445 hal, ISBN ; 979-99981-0-7, edisi pertama)

BIODATA PENULIS



DR. IR. H. SUPARTO, S.H, S.IP, M.M, M.Si, M.H, C.L.A Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (2016-sekarang). Dilahirkan di Bangkalan, 8 Agustus 1969, menyelesaikan S1 pada Fakultas Kehutanan di Institut Pertanian Bogor (IPB), Tahun 1992. S1 Ilmu Pemerintahan diselesaikan pada Tahun 2015 di Universitas Terbuka (UT), kemudian menyelesaikan S1 Ilmu Hukum pada Tahun 2016 di Universitas Islam Riau (UIR) dengan predikat *Cum Laude* dan menjadi lulusan

terbaik. Pada Tahun 2009 dan Tahun 2010 menyelesaikan Magister Ilmu Hukum (S2) dalam bidang Hukum Tata Negara dan Magister Ilmu Pemerintahan (S2) pada Universitas Islam Riau (UIR) dengan predikat *Cum Laude* dan menjadi lulusan terbaik. Kemudian pada Tahun 2010 masuk S3 pada program Doktor Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Bandung (UNISBA) dalam bidang Hukum Tata Negara dan lulus Tahun 2012 dengan predikat *Cum Laude* dan menjadi lulusan terbaik. Selain mengajar juga aktif menulis diberbagai jurnal dan sebagai penyunting dan kontributor dalam buku "*Bunga Rampai Sistem Pemerintahan Islam*" (UIR Press, 2010), salah seorang kontributor dalam buku "*Hukum dan Teori Dalam Realita Masyarakat*" (UIR Press, 2014), "*Problematika Hukum Indonesia ; Teori dan Praktek*" (Rajawali Pers, 2018) dan "*Hukum Tata Negara Indonesia*" (Rajawali Pers, 2020). Penulis buku "*Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak ; Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik*"

(Bina Karya, 2016), buku “*Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Republik Indonesia*” (Bina Karya, 2017), buku “*Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*” (Bina Karya, 2019), buku “*Konstitusi ; Teori, Hukum dan Perkembangannya*” (Bina Karya, 2020) serta buku “*Komisi Yudisial ; Lembaga Negara Konstitusi, Amputasi Kewenangan dan Prospeknya*” (Bina Karya, 2021).