



JURNAL KONSTITUSI

Volume 15 Nomor 2, Juni 2018

- Analisis Perbandingan Peran Kamar Kedua Parlemen dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden
Pan Mohamad Faiz dan Muhammad Erfa Redhani
- Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu
Iskandar Muda
- Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan
Putera Astomo
- Implementasi *Green Constitution* di Indonesia: Jaminan Hak Konstitusional Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan
I Gede Yusa dan Bagus Hermanto
- Resultan Politik dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Politik Hukum Pemilu
Sholehudin Zuhri
- Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945
Ahmad Yani
- Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 terhadap Praktek Persekongkolan Tender
Titis Anindyajati
- Gelap-Terang Panca Sila: Otokritik Atas Teks Sejarah yang Melenceng
Susanto Polamolo
- Konstitusionalitas Hak Perguruan Tinggi untuk Mengelola Kekayaan Negara
Luthfi Widagdo Eddyono
- Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil oleh Penanaman Modal Asing Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010
Muhammad Darwis

JK	Vol. 15	Nomor 2	Halaman 231 - 454	Jakarta Juni 2018	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN 2548-1657
----	---------	---------	----------------------	----------------------	--------------------------------------

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 21/E/KPT/2018

**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

JURNAL KONSTITUSI

Vol. 15 No. 2	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN: 2548-1657	Juni 2018
Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 21/E/KPT/2018		

Jurnal Konstitusi memuat naskah hasil penelitian atau kajian konseptual yang terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi, isu-isu ketatanegaraan dan kajian hukum konstitusi.

Jurnal Konstitusi adalah media triwulan, terbit sebanyak empat nomor dalam setahun (Maret, Juni, September, dan Desember).

Susunan Redaksi

(Board of Editors)

Pemimpin Redaksi

(Chief Editor)

Mohammad Mahrus Ali

Redaktur Pelaksana

(Managing Editors)

Nalom Kurniawan

Helmi Kasim

Intan Permata Putri

Melisa Fitria Dini

Sekretaris

(Secretary)

Yuni Sandrawati

Tata Letak & Sampul

(Layout & cover)

Nur Budiman

Alamat (Address)

Redaksi Jurnal Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110

Telp. (021) 23529000 Faks. (021) 352177

E-mail: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

Jurnal ini dapat diunduh di OJS Jurnal Konstitusi di: <http://ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id>
atau di menu publikasi-jurnal pada laman www.mahkamahkonstitusi.go.id

Isi Jurnal Konstitusi dapat dikutip dengan menyebutkan sumbernya
(Citation is permitted with acknowledgement of the source)



JURNAL KONSTITUSI

Volume 15 Nomor 2, Juni 2018

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iii - vii
Analisis Perbandingan Peran Kamar Kedua Parlemen dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden	
Pan Mohamad Faiz dan Muhammad Erfa Redhani	231-256
Fenomena <i>Two in One</i> Pengujian Perppu	
Iskandar Muda	257-281
Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan	
Putera Astomo	282-305
Implementasi <i>Green Constitution</i> di Indonesia: Jaminan Hak Konstitusional Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan	
I Gede Yusa dan Bagus Hermanto	306-326
Resultan Politik dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Politik Hukum Pemilu	
Sholehudin Zuhri	327-347
Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945	
Ahmad Yani	348-368

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 terhadap Praktek Persekongkolan Tender	
Titis Anindyajati	369-392
Gelap-Terang Panca Sila: Otokritik Atas Teks Sejarah yang Melenceng	
Susanto Polamolo	393-413
Konstitusionalitas Hak Perguruan Tinggi untuk Mengelola Kekayaan Negara	
Luthfi Widagdo Eddyono	414-432
Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil oleh Penanaman Modal Asing Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010	
Muhammad Darwis	433-454

Biodata

Pedoman Penulisan

Dari Redaksi



Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 2 Juni 2018 kembali hadir ke hadapan pembaca sekalian. Sebagaimana diketahui bahwa Jurnal Konstitusi merupakan sarana media keilmuan di bidang hukum yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan tujuan untuk melakukan diseminasi hasil penelitian atau kajian konseptual dengan domain utama mengenai implementasi konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi, dan berbagai isu ketatanegaraan yang berkembang secara global.

Artikel pertama berjudul “Analisis Perbandingan Peran Kamar Kedua Parlemen dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden” yang ditulis oleh Pan Mohamad Faiz dan Muhammad Erfa Redhani. Proses pemakzulan atau pemberhentian Presiden menurut UUD 1945 melibatkan secara aktif tiga lembaga negara berbeda, yaitu DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR. Proses akhir dari pemberhentian Presiden bukanlah di tangan Mahkamah Konstitusi, namun terletak pada sidang istimewa MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian, anggota MPR yang berasal dari anggota DPD sebenarnya memiliki peran terbatas secara perorangan untuk turut serta menentukan pemberhentian Presiden karena tidak melibatkan DPD secara kelembagaan sebagai kamar kedua parlemen (*second chamber*). Penelitian ini mengkaji tentang perbandingan peran kamar kedua parlemen dan kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden di lima belas negara berbeda, baik terhadap negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer, ataupun sistem campuran. Kamar kedua parlemen di banyak negara memiliki peran sangat penting dalam menentukan pemberhentian Presiden. Kemudian, sebagian besar negara yang diteliti juga turut melibatkan kekuasaan kehakimannya melalui Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, atau Dewan Konstitusi.

Pada artikel kedua yang berjudul “Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu” ditulis oleh Iskandar Muda. Dua lembaga negara sama-sama berwenang menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) “berwenang” berdasarkan Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sedangkan Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan putusannya No. 138/PUU-VII/2009 menyatakan “berwenang pula.” Dengan adanya dua lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang sama tersebut maka (dapat) terjadi fenomena. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada tiga bentuk Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu yang (dapat) terjadi. *Pertama*, “judicial examination for constitutionality to Perppu pre-legislative review.” *Kedua*, “judicial examination for constitutionality to Perppu post-legislative review.” *Ketiga*, jika terjadi *judicial review* Perppu di MK baik dalam keadaan bentuk fenomena pertama atau fenomena kedua tapi dalam waktu yang berlarut-larut DPR tidak memberikan keputusan tidak menyetujui atau menyetujui Perppu menjadi undang-undang. Prosedur hukum untuk bentuk fenomena kedua tidak jauh berbeda dengan prosedur hukum fenomena bentuk pertama; prosedur hukum serta yang dijadikan dasar pertimbangannya mempunyai kesamaan. Sedangkan prosedur hukum untuk bentuk fenomena ketiga perlu pula dikaji lebih lanjut secara mendalam untuk mencapai titik temu oleh dua pihak (DPR dan MK) yang berwenang menguji Perppu.

Selanjutnya artikel ketiga berjudul “Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan” ditulis oleh Putera Astomo. Penelitian ini mengkaji mengenai kedudukan Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan dan bentuk pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa Peraturan Desa termasuk peraturan perundang-undangan karena memiliki ciri-ciri: bersifat tertulis, dibentuk lembaga yang berwenang, bersifat umum dan abstrak, serta dapat diuji apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya, pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam bentuk *executive review* berupa pengawasan dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada Bupati atau Walikota untuk mengawasi Peraturan Desa dan dapat membatalkannya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum.

Artikel keempat berjudul “Implementasi *Green Constitution* di Indonesia: Jaminan Hak Konstitusional Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan” ditulis oleh I Gede Yusa dan Bagus Hermanto. Konsep *Green Constitution* yang telah diadopsi dalam beberapa konstitusi di dunia seperti Konstitusi Ekuador 2008 dan Konstitusi Perancis 2005, selaras dengan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yang memuat konsep *Green Constitution* sebagaimana dirumuskan pada Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal ini mencerminkan generasi hak asasi manusia ketiga yakni hak kolektif dan hak pembangunan, berupa hak atas lingkungan hidup, serta Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan

di Indonesia secara konstitusional. Permasalahan hukum dalam penelitian ini mengenai konsep *Green Constitution* dalam konteks UUD NRI Tahun 1945 dan pengaturannya di Indonesia serta implementasi konsep *Green Constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam menjamin hak asasi manusia atas lingkungan hidup berkelanjutan. Konsep *Green Constitution* di Indonesia dimaknai sebagai konstitusionalisasi norma hukum lingkungan sebagaimana diatur dan terimplementasi dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta konsiderans menimbang huruf a, b, f, Pasal 1 angka (2), Pasal 44, Penjelasan Bagian I. Umum angka (1) dan (5) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009. Namun demikian, *Green Constitution* belum tercermin secara holistik, terbatas pada indikator masyarakat, namun belum didukung indikator hukum dan indikator pelaksana praktik hukum.

Artikel selanjutnya berjudul “Resultan Politik dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Politik Hukum Pemilu” oleh Sholehudin Zuhri. Dalam perkembangan politik hukum kontemporer, keputusan politik dalam pembentukan regulasi sering dihadapkan pada dua persoalan sekaligus yang saling berhadapan. Konfigurasi politik dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, partai politik di parlemen tidak hanya merepresentasikan kepentingan politiknya, tetapi juga dihadapkan pada keharusan mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagai koreksi keputusan politik yang otoriter. Kepatuhan partai politik terhadap hukum menciptakan konfigurasi politik di parlemen, namun di sisi lain lemahnya partai politik dalam membangun koalisi dalam mewujudkan sistem pemilu demokratis justru menjadikan keputusan politik yang dipilih menjadi otoriter dalam pelaksana teknisnya.

Artikel keenam berjudul “Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945” ditulis oleh Ahmad Yani. Indonesia telah mengalami empat kali amandemen terhadap UUD 1945, dimana amandemen tersebut memberikan pengaruh besar terhadap kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Penelitian ini mengkaji mengenai implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR serta dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR berdasarkan UUD 1945. Perubahan konstitusi hingga peraturan perundang-undangan terkait di bawahnya saat ini telah menempatkan DPR pada posisi lemah. Lemahnya fungsi DPR dalam pembuatan undang-undang juga diakibatkan dengan kondisi parlemen dengan konflik kekuasaan antara pemerintah dan partai politik. Konflik yang disebabkan karena adanya keinginan untuk menguasai posisi dalam pimpinan di DPR, Komisi dan Alat Kelengkapan Dewan lainnya.

Selanjutnya artikel ketujuh berjudul “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 terhadap Praktek Persekongkolan Tender” yang ditulis oleh Titis Anindyajati. Persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk persekongkolan yang dilarang UU No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan juga menjadi perkara yang paling sering diproses KPPU. Namun

baik secara teoritis maupun praktek menimbulkan permasalahan yaitu karena adanya pemaknaan yang bias akan frasa “pihak lain” dalam Pasal 22 UU No.5/1999. Hal inilah yang melatarbelakangi adanya pengujian Pasal 22 ke MK. Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan persekongkolan tender menurut peraturan perundang-undangan dan implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Pasal 22 UU No.5/1999 serta bagaimana analisis hukum terhadap pertimbangan hukum Putusan MK tersebut. Hasil penelitian menyimpulkan, yaitu, *pertama*, persekongkolan tender yang merupakan suatu bentuk kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk menguasai pasar yang bersangkutan dan/atau memenangkan peserta tender yang mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 angka 8 dan Pasal 22 UU No.5/1999 serta Peraturan KPPU No.2/2010, *Kedua*, Implikasi yuridis Putusan MK No.85/PUU-XIV/2016 bermanfaat untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak seperti pengusaha utamanya masyarakat.

Artikel selanjutnya berjudul “Gelap-Terang Panca Sila: Otokritik Atas Teks Sejarah yang Melenceng” yang ditulis oleh Susanto Polamolo. Indonesia pernah melalui masa sulit di rezim Orde Baru. Kala itu, segala sesuatu yang paralel dengan khususnya sejarah seputar perumusan dasar negara (Panca Sila), menjadi begitu sulit untuk diperoleh, apalagi untuk mengemukakan fakta yang sebenarnya. Penelusuran dokumen-dokumen sejarah begitu minim didukung pemerintah, dokumen-dokumen itupun tercecer di mana-mana, publik hanya diedukasi dengan pendidikan sejarah dari para sejarawan versi pemerintah saja. Bukan karena Orde Baru telah menjadi masa lalu, tetapi, karena apa yang disebut sebagai sumber-sumber primer perlu diperiksa kembali. Di antaranya seperti: *Naskah UUD 1945*, yang disusun M. Yamin; *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI* yang disusun oleh Sekretariat Negara; *Sejarah Nasional Indonesia* Jilid VI, yang disusun oleh Nugroho Notosusanto (dkk); *Piagam Jakarta*, yang disusun oleh Endang Saifuddin Anshari; *Sejarah Pemikiran Tentang Panca Sila*, yang disusun oleh Pranarka. Sumber-sumber ini diam-diam diterima, dan diam-diam pula diakui bermasalah, atau diragukan keotentikannya. Persoalan tersebut semakin diperjelas dengan temuan sejumlah arsip oleh para sejarawan tata negara seperti A.B. Kusuma, di mana sebelumnya, “Panitia Lima” (1975) telah pula menegaskan bahwa sumber-sumber yang dipakai pemerintah tidak valid, di antaranya adalah naskah yang disusun M. Yamin.

Selanjutnya artikel yang berjudul “Konstitusionalitas Hak Perguruan Tinggi untuk Mengelola Kekayaan Negara” ditulis oleh Luthfi Widagdo Eddyono. Pada 12 Desember 2013, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan perkara 103/PUU-X/2012. Perkara tersebut diajukan oleh para mahasiswa hukum dari Universitas Andalas yang pada pokoknya mempersoalkan salah satunya terkait dengan konstitusionalitas hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi yang sejatinya memang rentan untuk disalahgunakan. Tulisan ini akan mengkaji putusan tersebut, serta putusan atas isu-isu lainnya untuk melihat keterkaitan satu sama lain seperti mengenai konstitusionalitas penyelenggaraan perguruan tinggi negeri badan hukum. Tulisan ini juga mengaitkan Putusan Mahkamah

Konstitusi tersebut dengan putusan-putusan sebelumnya secara komprehensif. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan penyerahan hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi adalah konstitusional, selama kepemilikan atas kekayaan negara tersebut tidak dialihkan dan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh pemerintah. Walau demikian, fakta yang terungkap dalam persidangan malah pemerintah telah memberi “fleksibilitas” dalam tata kelola dan manajemen keuangan perguruan tinggi, baik dalam pengalokasian maupun dalam penggunaan dana baik yang bersumber dari APBN maupun dari sumber-sumber pendanaan lainnya yang tentu saja rentan untuk disalahgunakan, sehingga penulis merekomendasikan urgensinya pengaturan tata kelola perguruan tinggi agar terhindar dari penyalahgunaan pengelolaan dan termasuk pencegahan atas tindakan koruptif.

Artikel terakhir berjudul “Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil oleh Penanaman Modal Asing Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010” ditulis oleh Muhammad Darwis. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 menganulir konsep Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2007. Putusan ini memunculkan konsep baru yaitu izin pemanfaatan pulau-pulau kecil. Terdapat dua konsep yang berbeda antara hak dan izin, sehingga perlu dijelaskan perbedaan konsep dan implementasi keduanya dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil. Penelitian ini menjelaskan bahwa izin pemanfaatan lebih tepat digunakan dari pada hak pengelolaan karena menekankan agar pemerintah lebih memiliki peran dan tanggung jawab dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dengan konsep perizinan memberikan ruang yang luas kepada pemerintah untuk melaksanakan aktivitas kerja yang solid baik mulai perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Akhir kata redaksi berharap semoga kehadiran Jurnal Konstitusi dapat memperkaya khasanah pengetahuan dan wawasan pembaca di bidang hukum dan konstitusi di Indonesia serta bermanfaat dalam upaya membangun budaya sadar konstitusi.

Redaksi Jurnal Konstitusi

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Pan Mohamad Faiz, Muhammad Erfa Redhani

Analisis Perbandingan Peran Kamar Kedua Parlemen dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 231-256

Proses pemakzulan atau pemberhentian Presiden menurut UUD 1945 melibatkan secara aktif tiga lembaga negara berbeda, yaitu DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR. Proses akhir dari pemberhentian Presiden bukanlah di tangan Mahkamah Konstitusi, namun terletak pada sidang istimewa MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian, anggota MPR yang berasal dari anggota DPD sebenarnya memiliki peran terbatas secara perorangan untuk turut serta menentukan pemberhentian Presiden karena tidak melibatkan DPD secara kelembagaan sebagai kamar kedua parlemen (*second chamber*). Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis perbandingan mengenai sejauh mana peran kamar kedua parlemen dan kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden di lima belas negara berbeda, baik terhadap negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer, ataupun sistem campuran. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan perbandingan konstitusi dengan bersumber pada studi kepustakaan. Berdasarkan analisis perbandingan yang dilakukan maka diperoleh kesimpulan bahwa kamar kedua parlemen di banyak negara memiliki peran sangat penting dalam menentukan pemberhentian Presiden. Kemudian, sebagian besar negara yang diteliti juga turut melibatkan kekuasaan kehakimannya melalui Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, atau Dewan Konstitusi. Lembaga ini menilai usulan atau dakwaan dari parlemen mengenai bersalah atau tidaknya Presiden atas dugaan pelanggaran konstitusi atau kejahatan pidana lainnya. Meskipun demikian, negara-negara tersebut umumnya tetap menyerahkan keputusan akhir mengenai pemberhentian Presiden kepada parlemen.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Kekuasaan Kehakiman, Parlemen Kamar Kedua, Pemakzulan, Pemberhentian Presiden.

Pan Mohamad Faiz, Muhammad Erfa Redhani

Comparative Analysis on the Role of the Second Chamber of Parliament and Judicial Power in the Process of Impeachment of the President

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

The impeachment process against the President according to the 1945 Constitution of Indonesia actively involves three different state institutions, namely the House of Representative (DPR), the Constitutional Court (MK), and the People's Consultative Assembly (MPR). The final process of the impeachment in Indonesia is not in the hand of the Constitutional Court, but it lies in a Special Session of the MPR consisting of members of the DPR and members of the Regional Representative Council (DPD). Thus, the individual role of the MPR members who come from the DPD members to participate in determining the impeachment of the President is limited because it does not involve the DPD institutionally as the second chamber of parliament. Therefore, this research aims to provide a comparative analysis concerning the roles of the second chamber of parliament and judicial power in the impeachment process against the President in fifteen countries that implement three different systems of government, which are the presidential system, the parliamentary system, and the semi-presidential system. This research used a qualitative method and a comparative constitutional approach based on a literature study. It concluded that the second chamber of parliament in various countries has very important roles in deciding the impeachment process of the President. Moreover, the judicial powers through the Constitutional Court, the Supreme Court or the Constitutional Council also involved in deciding whether the President is guilty of the alleged violations against the constitution or common criminal offenses. Nevertheless, in most of the countries studied, the final decision on the impeachment process based on the Court's decision is still given to the parliament.

Keywords: *Constitutional Court, Impeachment of the President, Judicial Power, Second Chamber of Parliament.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Iskandar Muda

Fenomena Two in One Pengujian Perppu

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 257-281

Dua lembaga negara sama-sama berwenang menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) “berwenang” berdasarkan Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sedangkan Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan putusannya No. 138/PUU-VII/2009 menyatakan “berwenang pula.” Dengan adanya dua lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang sama tersebut maka (dapat) terjadi fenomena. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada tiga bentuk fenomena *Two in One* Pengujian Perppu yang (dapat) terjadi. *Pertama*, “judicial examination for constitutionality to Perppu pre-legislative review.” *Kedua*, “judicial examination for constitutionality to Perppu post-legislative review.” *Ketiga*, jika terjadi *judicial review* Perppu di MK baik dalam keadaan bentuk fenomena pertama atau fenomena kedua tetapi dalam waktu yang berlarut-larut DPR tidak memberikan keputusan tidak menyetujui atau menyetujui Perppu menjadi undang-undang. Prosedur hukum untuk bentuk fenomena kedua tidak jauh berbeda dengan prosedur hukum fenomena bentuk pertama; prosedur hukum serta yang dijadikan dasar pertimbangannya mempunyai kesamaan. Sedangkan prosedur hukum untuk bentuk fenomena ketiga perlu pula dikaji lebih lanjut secara mendalam untuk mencapai titik temu oleh dua pihak (DPR dan MK) yang berwenang menguji Perppu. Bentuk fenomena dan prosedur hukum pertama dan kedua bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang bersifat pasif. Sedangkan bentuk fenomena dan prosedur hukum yang ketiga bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang bersifat aktif.

Kata Kunci: Fenomena, Pengujian, Perppu.

Iskandar Muda

The Phenomena of Two in One in Perppu Review

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

Two state institutions are equally authorized to test the Government Regulation in Lieu of Laws (Perppu); The House of Representatives (DPR) is “authorized” based on Article 22 paragraph (2) and paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, while the Constitutional Court (MK) based on its verdict No. 138/PUU-VII/2009 declared “authorized as well.” With the existence of two state institutions that have the same authority, then the phenomena (can) happen. This research is a legal research using normative approach. The results of the study showed that there are three forms of phenomena of Two in One Perppu review which (can) happened. First, “judicial examination for the constitutionality to Perppu pre-legislative review.” Second, “judicial examination for the constitutionality to Perppu post-legislative review.” Third, in the case of Perppu judicial review in the Constitutional Court, either in the form of the first phenomenon or the second phenomenon, yet in the long period the DPR does not give a decision whether to approve the Perppu or not into the law. The legal procedure for the form of the second phenomenon is not much different from the legal procedure of the first form phenomenon; legal procedures and the basis of their considerations are merely the same. While the legal procedure for the third form of the phenomenon should also be studied further in depth to reach the final point by two parties (DPR and MK) authorized to review the Perppu. The first and the second forms of the phenomena and legal procedures can be regarded as a kind of passive authority. While the third form of the phenomena and legal procedures can be regarded as a type of active authority.

Keywords: *Phenomena, review, Government Regulations in Lieu of Laws*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Putera Astomo

Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 282-305

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Salah satu ciri Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan adalah dapat diuji apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masalah-masalah yang dapat dirumuskan meliputi: 1) bagaimana kedudukan Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan? 2) bagaimana bentuk pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan? Hasil kajian menunjukkan bahwa Peraturan Desa termasuk peraturan perundang-undangan karena memiliki ciri-ciri: bersifat tertulis, dibentuk lembaga yang berwenang, bersifat umum, dan abstrak, serta dapat diuji apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya, pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam bentuk *executive review* berupa pengawasan dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada Bupati atau Walikota untuk mengawasi Peraturan Desa dan dapat membatalkannya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum.

Kata kunci : Kedudukan, Pengujian Konstitusionalitas, Peraturan Desa, Peraturan Perundang-undangan.

Putera Astomo

Position and Constitutional Review of Village Rules in Legislation

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

Village Rules are legislation laws established by the Headman after being discussed and agreed by the Village Parliament. One of the characteristics of Village Rules as legislation laws is it can be reviewed if it is against the higher laws. The problems that can be formulated include: 1) How is the position of Village Rules in legislation? 2) How is the form of constitutional review of the Village Rules in legislation? The results of the study indicates that the Village Rules include as legislation laws because they have the characteristics of: written, established by the authorized institution, general and abstract, and can be reviewed if they are against the higher laws. Furthermore, the constitutional review of Village Rules in the form of executive review through supervision is done by granting authority to the Regent or the Mayor to supervise the Village Rules and may revoke them if those are against the higher laws and or public interest.

Keywords : *Position, Constitutional Review, Village Rules, Legislation.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto

Implementasi *Green Constitution* di Indonesia: Jaminan Hak Konstitusional Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 306-326

Konsep *Green Constitution* yang telah diadopsi dalam beberapa konstitusi di dunia seperti Konstitusi Ekuador 2008 dan Konstitusi Perancis 2005, selaras dengan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yang memuat konsep *Green Constitution* sebagaimana dirumuskan pada Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan generasi hak asasi manusia ketiga yakni hak kolektif dan hak pembangunan, berupa hak atas lingkungan hidup, serta Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan di Indonesia secara konstitusional. Tujuan penelitian ini ialah untuk menganalisis konsep *Green Constitution* di dalam Konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945). Di sisi lain, juga secara intensif mengkritisi implementasi dari konsep *Green Constitution* yang berkaitan dengan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Tulisan ini berfokus pada dua permasalahan hukum yakni : bagaimanakah konsep *Green Constitution* dalam konteks UUD NRI Tahun 1945 dan pengaturannya di Indonesia serta bagaimanakah implementasi konsep *Green Constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks menjamin hak asasi manusia atas lingkungan hidup berkelanjutan. Adapun tulisan ini dibuat dengan menggunakan metode penulisan *socio-legal* dengan pendekatan studi konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Melalui tulisan ini diharapkan dapat menegaskan bahwa konsep *Green Constitution* di Indonesia dimaknai sebagai konstitusionalisasi norma hukum lingkungan sebagaimana diatur dan terimplementasi dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta konsiderans menimbang huruf a, b, f, Pasal 1 angka (2), Pasal 44, Penjelasan Bagian I. Umum angka (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Namun demikian, *Green Constitution* belum tercermin secara holistik, terbatas pada indikator masyarakat, namun belum didukung indikator hukum dan indikator pelaksana praktik hukum.

Kata Kunci : *Green Constitution*, UUD NRI Tahun 1945, Jaminan Hak Konstitusional, Pembangunan Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan.

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto

Implementation of Green Constitution in Indonesia: Guarantees of Constitutional Rights of Sustainable Environmental Development

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

Green Constitution concept which has been adopted by several constitution in the world such as The Constitution of Ecuador 2008 and The Constitution of France 2005, inline with 1945 Indonesian Constitution after Amendment that contains Green Constitution concept in the Article 28H paragraph (1) 1945 Indonesian Constitution which shows the third human rights generation such as collective rights and development rights especially the rights of environmental, and in Article 33 paragraph (4) 1945 Indonesian Constitution that contains sustainable environmental development in Indonesia constitutionally. The main purpose of this journal is to analyze the concept of Green Constitution in the 1945 Indonesian Constitution. Besides, it also intends to criticize the implementation of the Green Constitution concept that relates to sustainable environmental development. This paper focuses on two law problems: how the concept of green constitution in 1945 Indonesian Constitution with other regulations is and how the implementation of green constitution concept in the 1945 Indonesian Constitution in the context guarantee human right for sustainable environmental development is. This paper is set as a socio-legal Research with conceptual study and statutory approach. This paper is expected to affirm that the Green Constitution in Indonesia is valued as environmental norm constitution as arranged and implemented in Article 28H paragraph (1) and Article 33 paragraph (4) 1945 Indonesian Constitution and Considering part a, b, f, Article 1 Sub-article (2), Article 44, Elucidation I. General part (1) and (5) The Law of the Republic of Indonesia Number 32 Year 2009 about Protection and Management of Environment. However, the Green Constitution has not been reflected holistically. It is still limited on society indicators and has not been supported by legal indicators and indicators of legal practice.

Key Words : *Green Constitution, 1945 Indonesian Constitution, Guarantee of Constitutional Right, Sustainable Environmental Development.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Sholehudin Zuhri

Resultan Politik dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Politik Hukum Pemilu

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 327-347

Dalam perkembangan politik hukum kontemporer, keputusan politik dalam pembentukan regulasi sering dihadapkan pada dua persoalan sekaligus yang saling berhadapan. Konfigurasi politik dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, partai politik di parlemen tidak hanya merepresentasikan kepentingan politiknya, tetapi juga dihadapkan pada keharusan mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagai koreksi keputusan politik yang otoriter. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan metode kualitatif, studi ini menitikberatkan pada pemahaman komprehensif yang meliputi interaksi politik dan hukum dalam terciptanya konfigurasi politik hukum pemilu. Hasil studi ini dapat menjelaskan kepatuhan partai politik terhadap hukum dalam menciptakan konfigurasi politik di parlemen, namun di sisi lainnya lemahnya partai politik dalam membangun koalisi dalam mewujudkan sistem pemilu demokratis justru menjadikan keputusan politik yang dipilih menjadi otoriter dalam pelaksana teknisnya. Kehadiran hukum dalam perkembangan konfigurasi politik kontemporer, dapat menjadi paradigma baru dalam terciptanya konfigurasi politik demokratis yang pada akhirnya terbentuknya hukum pemilu yang demokratis.

Kata kunci : Konfigurasi Politik, Koalisi, Regulasi Pemilu

Sholehudin Zuhri

Politics Resultant and Decision of the Constitutional Court Number 14/PUU-XI/2013 in the Political Law of Elections

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

In the development of contemporary political laws, political decisions in regulatory formation are often confronted with two issues at once facing each other. The political configuration in the Law No. 7 year 2017, political parties in parliament not only represent political interests but also face the necessity to accommodate the decision of the Constitutional Court Number 14/ PUU-XI/2013 as a correction of authoritarian political decisions. This research is normative juridical research with qualitative method. The results of this study can explain the compliance of political parties to the law in creating the political configuration in parliament. Yet on the other hand, the weakness of political parties in building coalitions in realizing the democratic election system makes the selected political decision become authoritarian in its technical execution. The presence of law in the development of contemporary political configuration can be a new paradigm in creating democratic political configuration which ultimately the formation of democratic law of elections.

Keywords: *Political Configuration, Coalition, Electoral Regulations*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Ahmad Yani

Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 348-368

Indonesia telah mengalami empat kali amandemen terhadap UUD 1945, dimana amandemen tersebut memberikan pengaruh besar terhadap kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif yuridis analitis, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, dan melalui studi kepustakaan terhadap literatur yang berkaitan dengan kewenangan DPR dalam fungsi legislasi. Sehingga dalam tulisan ini penulis membahas mengenai implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR serta dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR berdasarkan UUD 1945. Perubahan konstitusi hingga peraturan perundang-undangan terkait dibawahnya saat ini telah menempatkan DPR pada posisi lemah. Lemahnya fungsi DPR dalam pembuatan undang-undang juga diakibatkan dengan kondisi parlemen dengan konflik kekuasaan antara pemerintah dan partai politik. Konflik yang disebabkan karena adanya keinginan untuk menguasai posisi dalam pimpinan di DPR, Komisi dan Alat Kelengkapan Dewan lainnya.

Kata Kunci: Kewenangan, Legislasi, DPR, UUD 1945

Ahmad Yani

The Analysis of Structural Construction and the Authority of People's Representative Assembly on its Legislative Function Based on the 1945 Constitution

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

Indonesia has experienced four amendments to the Constitution, in which the amendment has a major influence on the authority of People's Representative Assembly (DPR) in carrying out its legislative functions. This research is a descriptive juridical analytical research, using normative juridical approach, and through library research of literature related to DPR's authority in legislative function. In this research the author discusses the mechanism implications from The amended 1945 Constitution on the structure and the DPR's authority. The author also discusses about political dynamics and interests for change in the DPR's authority in Legislation based on the 1945 Constitution. Constitutional amendments to the relevant legislation under it have placed the DPR in a weak position. The weak function of the House of Representatives in the law drafting is also due to the condition of parliament with the conflict of power between the government and political parties. The conflicts were caused by the desire to control positions in the leadership of the DPR, Comissions and other Councils.

Keywords: Authority, Legislation, DPR, The 1945 Constitution

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Titis Anindyajati

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 terhadap Praktek Persekongkolan Tender

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 369-392

Pada pokoknya, persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk persekongkolan yang dilarang UU Nomor 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan juga menjadi perkara yang paling sering diproses KPPU. Namun baik secara teoritis maupun praktik menimbulkan permasalahan yaitu karena adanya pemaknaan yang bias akan frasa “pihak lain” dalam Pasal 22 UU Nomor 5/1999. Hal inilah yang melatarbelakangi adanya pengujian Pasal 22 ke MK. Dalam penulisan ini yang dibahas yaitu bagaimana pengaturan persekongkolan tender menurut peraturan perundang-undangan, bagaimanakah implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Pasal 22 UU Nomor 5/1999 serta bagaimana analisis hukum terhadap pertimbangan hukum Putusan MK tersebut. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dimana obyek penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan dan Putusan MK. Dalam hal ini Penulis menyimpulkan, yaitu, *Pertama*, persekongkolan tender yang merupakan suatu bentuk kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk menguasai pasar yang bersangkutan dan/atau memenangkan peserta tender yang mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 angka 8 dan Pasal 22 UU Nomor 5/1999 serta Peraturan KPPU Nomor 2/2010, *Kedua*, Implikasi yuridis Putusan MK Nomor 85/PUU-XIV/2016 bermanfaat untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak seperti pengusaha utamanya masyarakat. Untuk itu, perlu adanya harmonisasi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya, pengujian UU terhadap UUD terkait pengaturan persekongkolan tender dalam persaingan usaha tidak sehat ataupun revisi terhadap UU Nomor 5/1999.

Kata kunci: Putusan, Persekongkolan Tender, pengujian konstitusi

Titis Anindyajati

Implication of Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XIV/2016 on Tender Conspiracy

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

Principally, tender conspiracy is one form of conspiracy that subjected by the Law No. 5/1999 on The Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, and also as a type of case that frequently occurred and processed by the KPPU. However, in theory, and in practice, there are some issues that plague the regulation, because of the occurrence of bias and unclear interpretation of the phrases "other parties" contained in Article 22 of Law 5/1999. This interpretation issue then became the background in the petition for review of Article 22 to the Constitutional Court. This paper mainly discussed the regulation of tender conspiracy according to the existing Law, and also to study the juridical implications of Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XIV/2016 concerning the review of Article 22 Law 5/1999. This paper also delves into the legal analysis of the court considered in the aforementioned Decision. This paper utilized the means of normative juridical research methodology, with the existing regulations and Constitutional Court Decision as the object of research. In the paper, the writer concludes that, first, tender conspiracy is a form of cooperation between one party or more to control particular market and/or to determine the awardees of tenders which may cause unfair business competition explicitly regulated in Article 1 number 8 and Article 22 Law 5/1999 and also the KPPU Regulation Number 2/2010, second, the juridical implications of Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XIV/2016 was necessary in order to guarantee the equitable legal certainty and fairness toward all parties especially business practising citizens. Thus, there is a necessity to achieve harmony among these regulations, which can be obtained through the judicial review of laws against the Constitution concerning the regulations of tender conspiracy and by means of legislative revision toward Law 5/1999.

Keywords: *Decision, Tender Conspiracy, Constitutional Review*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Susanto Polamolo

Gelap-Terang Panca Sila: Otokritik Atas Teks Sejarah yang Melenceng

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 393-413

Indonesia pernah melalui masa sulit di rezim Orde Baru. Kala itu, segala sesuatu yang paralel dengan khususnya sejarah seputar perumusan dasar negara (Panca Sila), menjadi begitu sulit untuk diperoleh, apalagi untuk mengemukakan fakta yang sebenarnya. Penelusuran dokumen-dokumen sejarah begitu minim didukung pemerintah, dokumen-dokumen itupun tercecer di mana-mana, publik hanya diedukasi dengan pendidikan sejarah dari para sejarawan versi pemerintah saja. Bukan karena Orde Baru telah menjadi masa lalu, tetapi, karena apa yang disebut sebagai sumber-sumber primer perlu diperiksa kembali. Di antaranya seperti: *Naskah UUD 1945*, yang disusun M. Yamin; *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI* yang disusun oleh Sekretariat Negara; *Sejarah Nasional Indonesia* Jilid VI, yang disusun oleh Nugroho Notokusanto (dkk); *Piagam Jakarta*, yang disusun oleh Endang Saifuddin Anshari; *Sejarah Pemikiran Tentang Panca Sila*, yang disusun oleh Pranarka. Sumber-sumber ini diam-diam diterima, dan diam-diam pula diakui bermasalah, atau diragukan keotentikannya. Persoalan tersebut semakin diperjelas dengan temuan sejumlah arsip oleh para sejarawan tata negara seperti A.B. Kusuma, di mana sebelumnya, "Panitia Lima" (1975) telah pula menegaskan bahwa sumber-sumber yang dipakai pemerintah tidak valid, di antaranya adalah naskah yang disusun M. Yamin. Maka, sejarah perumusan Panca Sila kadang berada di jalan bersimpang, simpang batas-tegas pertentangan tentang keotentikan sumber sejarah, menjadi tugas utama agar sumber-sumber tersebut diuji satu dengan lainnya (metode heuristik dan konklusi eksplanatoris). Agar mengerucut satu kesimpulan yang utuh dan sistematis mengenai sejarah perumusan dasar negara dan pemikiran-pemikiran yang dikemukakan di dalamnya menjadi satu kesatuan pemahaman atas kenyataan, dan agar menguatkan sendi-sendi konstitusionalitas kita hari ini yang mulai tercerabut dari akar sejarahnya, bagaikan "*inang yang dipaksa berpisah dari induknya*".

Kata kunci: Filsafat, Ideologi, Konstitusionalisme

Susanto Polamolo

'Grim and Bright' of Panca Sila: Autocritics of Misguided Historical Text

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

Indonesia had been through a difficult period in the "Orde Baru" regime. At that time, everything parallel with history especially around the basic principle of the state (Panca Sila) became so difficult to obtain, especially to express the facts. The tracking of historical documents was so poorly endorsed by the government. The documents were scattered everywhere. The public was only educated with historical education from only government version historians. Not because the "Orde Baru" has become the past, but, because the so-called primary sources need to be checked again. Among them are: Naskah UUD 1945, compiled by M. Yamin; Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, prepared by State Secretariat; Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI, compiled by Nugroho Notosusanto (et.al); Piagam Jakarta, prepared by Endang Saifuddin Anshari; Sejarah Pemikiran Tentang Panca Sila, prepared by Pranarka. The above sources are secretly accepted, and secretly admittedly problematic, or are doubted the authenticity. The issue was further clarified by the findings of archives by state historians such as A.B. Kusuma, in which before, the "Panitia Lima" (1975) had also asserted that the sources used by the government were invalid, one of them was the text compiled by M. Yamin. Thus, the history of Panca Sila sometimes in a stray way of disputes about the historical sources authenticity. That became the primary task for which resources were tested against each other (heuristic methods and explanatory conclusions). In order to conceal a whole and systematic conclusion about the history of the basic formulation of the state and the ideas expressed in it become a unity of understanding of reality, in order to strengthen the joints of our constitutionality today which begins to be uprooted from its historical roots, like "a host which is forced to apart from its main".

Keywords: *Philosophy, Ideology, Constitutionalism.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Luthfi Widagdo Eddyono

Konstitusionalitas Hak Perguruan Tinggi untuk Mengelola Kekayaan Negara

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 414-432

Pada 12 Desember 2013, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan perkara 103/PUU-X/2012. Perkara tersebut diajukan oleh para mahasiswa hukum dari Universitas Andalas yang pada pokoknya mempersoalkan salah satunya terkait dengan konstitusionalitas hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi yang sejatinya memang rentan untuk disalahgunakan. Tulisan ini akan mengkaji putusan tersebut, serta putusan atas isu-isu lainnya untuk melihat keterkaitan satu sama lain seperti mengenai konstitusionalitas penyelenggaraan perguruan tinggi negeri badan hukum. Tulisan ini juga mengaitkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan putusan-putusan sebelumnya secara komprehensif. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan penyerahan hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi adalah konstitusional, selama kepemilikan atas kekayaan negara tersebut tidak dialihkan dan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh pemerintah. Walau demikian, fakta yang terungkap dalam persidangan, pemerintah justru telah memberi “fleksibilitas” dalam tata kelola dan manajemen keuangan perguruan tinggi, baik dalam pengalokasian maupun dalam penggunaan dana baik yang bersumber dari APBN maupun dari sumber-sumber pendanaan lainnya yang tentu saja rentan untuk disalahgunakan, sehingga penulis merekomendasikan urgensi pengaturan tata kelola perguruan tinggi agar terhindar dari penyalahgunaan pengelolaan dan termasuk pencegahan atas tindakan koruptif.

Kata kunci: Hak Pengelolaan Kekayaan Negara, Perguruan Tinggi, Mahkamah Konstitusi.

Luthfi Widagdo Eddyono

The Constitutionality of the Rights of Universities to Manage State Assets

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 14 No. 2

On December 12, 2013, the Constitutional Court has ruled the case 103/PUU-X/2012. The case was filed by law students from the University of Andalas who questioned related to the constitutionality of the right of the management of state assets handled by universities that are actually vulnerable to misuse. This paper will examine the decision, as well as the decision on other issues to see the interrelationship of each other such as the constitutionality of the organization of state universities legal entities. This paper also links the Decision with previous decisions in a comprehensive description. Ultimately, the Constitutional Court has declared that the transfer of state property rights to universities is constitutional, as long as the ownership of the state's property is not transferred and its execution is carried out in accordance with the requirements stipulated by the government. Nevertheless, the facts revealed in the trial even the government has given "flexibility" in the management and financial management of universities, both in the allocation and in the use of funds either sourced from the state budget or from other sources of funding which of course vulnerable to abuse. That is why the author recommend the urgency of governance regulations of universities to avoid misuse of management and including the prevention of corrupt acts.

Keywords: *State Property Rights Management, Higher Education, Constitutional Court.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Muhammad Darwis

Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil oleh Penanaman Modal Asing Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010

Jurnal Konstitusi Vol. 15 No. 2 hlm. 433-454

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 menganulir konsep Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 27 tahun 2007. Putusan ini memunculkan konsep baru yaitu izin pemanfaatan pulau-pulau kecil. Terdapat dua konsep yang berbeda antara hak dan izin, sehingga perlu dijelaskan perbedaan konsep dan implementasi keduanya dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menekankan kajian perundang-undangan dan putusan hakim yang mengatur pemanfaatan pulau-pulau kecil. Penelitian ini menjelaskan bahwa izin pemanfaatan lebih tepat digunakan daripada hak pengelolaan karena menekankan agar pemerintah lebih memiliki peran dan tanggung jawab dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dengan konsep perizinan memberikan ruang yang luas kepada pemerintah untuk melaksanakan aktivitas kerja yang solid baik mulai perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Kata Kunci: Pemanfaatan Pulau-Pulau kecil, Mahkamah Konstitusi, Penanaman Modal Asing.

Muhammad Darwis

Utilization of Small Islands by Foreign Investment After Decision of the Constitutional Court No. 3/PUU-VIII/2010

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 15 No. 2

Decision of the Constitutional Court No. 3/PUU-VIII/2010 annulled the concept of Coastal Water Concessions (HP-3) are defined in the Law No. 27 year 2007, this decision gave rise to a new concept that permits the use of small islands. There are two different concepts of "rights" and "permissions", so it is necessary to explain the differences both in concept and implementation in those small islands utilization. This study uses normative legal research method that emphasizes the review of legislation and judgment decisions governing the utilization of small islands. This research explains that utilization permits are more appropriately used than management rights because it emphasizes that the government has more roles and responsibilities in the management of coastal areas and small islands, with the concept of licensing provides widespread space to the government to carry out solid work activities from starting planning, implementation, until supervision.

Keyword: *the utilization of small islands, Constitutional Court, Foreign Direct Investment.*

Analisis Perbandingan Peran Kamar Kedua Parlemen dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden

Comparative Analysis on the Role of the Second Chamber of Parliament and Judicial Power in the Process of Impeachment of the President

Pan Mohamad Faiz

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
E-mail: faiz@mahkamahkonstitusi.go.id

Muhammad Erfa Redhani

Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari
Jl. Adhiyaksa No. 2, Kayu Tangi Banjarmasin, Kalimantan Selatan 70123
E-mail: muhammad_erfa_redhani@uniska-bjm.ac.id

Naskah diterima: 16/05/2018 revisi: 21/05/2018 disetujui 30/05/2018

Abstrak

Proses pemakzulan atau pemberhentian Presiden menurut UUD 1945 melibatkan secara aktif tiga lembaga negara berbeda, yaitu DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR. Proses akhir dari pemberhentian Presiden bukanlah di tangan Mahkamah Konstitusi, namun terletak pada sidang istimewa MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian, anggota MPR yang berasal dari anggota DPD sebenarnya memiliki peran terbatas secara perorangan untuk turut serta menentukan pemberhentian Presiden karena tidak melibatkan DPD secara kelembagaan sebagai kamar kedua parlemen (*second chamber*). Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis perbandingan mengenai sejauh mana peran kamar kedua parlemen dan kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden di lima belas negara berbeda, baik terhadap negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer,

ataupun sistem campuran. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan perbandingan konstitusi dengan bersumber pada studi kepustakaan. Berdasarkan analisis perbandingan yang dilakukan maka diperoleh kesimpulan bahwa kamar kedua parlemen di banyak negara memiliki peran sangat penting dalam menentukan pemberhentian Presiden. Kemudian, sebagian besar negara yang diteliti juga turut melibatkan kekuasaan kehakimannya melalui Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, atau Dewan Konstitusi. Lembaga ini menilai usulan atau dakwaan dari parlemen mengenai bersalah atau tidaknya Presiden atas dugaan pelanggaran konstitusi atau kejahatan pidana lainnya. Meskipun demikian, negara-negara tersebut umumnya tetap menyerahkan keputusan akhir mengenai pemberhentian Presiden kepada parlemen.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Kekuasaan Kehakiman, Parlemen Kamar Kedua, Pemakzulan, Pemberhentian Presiden.

Abstract

The impeachment process against the President according to the 1945 Constitution of Indonesia actively involves three different state institutions, namely the House of Representative (DPR), the Constitutional Court (MK), and the People's Consultative Assembly (MPR). The final process of the impeachment in Indonesia is not in the hand of the Constitutional Court, but it lies in a Special Session of the MPR consisting of members of the DPR and members of the Regional Representative Council (DPD). Thus, the individual role of the MPR members who come from the DPD members to participate in determining the impeachment of the President is limited because it does not involve the DPD institutionally as the second chamber of parliament. Therefore, this research aims to provide a comparative analysis concerning the roles of the second chamber of parliament and judicial power in the impeachment process against the President in fifteen countries that implement three different systems of government, which are the presidential system, the parliamentary system, and the semi-presidential system. This research used a qualitative method and a comparative constitutional approach based on a literature study. It concluded that the second chamber of parliament in various countries has very important roles in deciding the impeachment process of the President. Moreover, the judicial powers through the Constitutional Court, the Supreme Court or the Constitutional Council also involved in deciding whether the President is guilty of the alleged violations against the constitution or common criminal offenses. Nevertheless, in most of the countries studied, the final decision on the impeachment process based on the Court's decision is still given to the parliament.

Keywords: *Constitutional Court, Impeachment of the President, Judicial Power, Second Chamber of Parliament.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketentuan konstitusional mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia diatur pada Pasal 7A UUD 1945. Ketentuan ini mengatur bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan beberapa alasan konstitusional, yaitu melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Lebih lanjut, Pasal 7B UUD 1945 mengatur mengenai mekanisme pemberhentian Presiden tersebut melalui beberapa tahapan. *Pertama*, DPR mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran konstitusional sebagaimana diuraikan di atas. *Kedua*, pengajuan permintaan DPR kepada MK tersebut hanya dapat dilakukan apabila memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. *Ketiga*, MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut dalam jangka waktu tidak lebih dari 90 (sembilan puluh) hari setelah permintaan DPR itu diterima MK.

Selanjutnya, *keempat*, apabila MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran konstitusi maka DPR menyelenggarakan sidang paripurna guna meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. *Kelima*, MPR kemudian wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya usulan tersebut. *Keenam*, Keputusan MPR mengenai usul pemberhentian Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota yang hadir. Keputusan ini dapat diambil setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan di hadapan rapat paripurna MPR.

Mekanisme di atas menggambarkan bahwa terdapat tiga lembaga negara yang terlibat langsung dalam proses pemberhentian Presiden di Indonesia, yaitu: (1) DPR sebagai pengusul yang berpendapat bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran konstitusi; (2) Mahkamah Konstitusi yang akan memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut dari perspektif hukum; dan (3) MPR yang berwenang memutuskan usulan DPR untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya dengan mempertimbangkan Putusan MK. Berdasarkan mekanisme keterlibatan lembaga negara dalam proses pemberhentian Presiden tersebut maka setidaknya terdapat dua persoalan yang menarik untuk dikaji lebih lanjut sebagai berikut.

Pertama, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Apabila dikaitkan dengan mekanisme tahap akhir pemberhentian Presiden maka DPD sebagai kamar kedua (*second chamber*) secara tidak langsung melalui masing-masing individu anggotanya juga terlibat untuk menentukan apakah seorang Presiden harus diberhentikan oleh MPR atau tidak.¹ Namun demikian, apabila anggota DPR dapat hadir penuh dalam sidang MPR maka proses pemakzulan (*impeachment*)² terhadap Presiden tetap dapat berjalan tanpa kehadiran seorang anggota DPD sekalipun. Sebab, dari sisi jumlah keanggotaan di MPR yang sebanyak 692 orang, anggota DPD hanya berjumlah 132 orang (19%), sedangkan anggota DPR berjumlah 560 orang (81%).

Artinya, manakala anggota DPR sebanyak 560 orang hadir seluruhnya atau setidaknya dihadiri 520 orang di antaranya, maka syarat pengambilan keputusan berupa kuorum kehadiran minimal 3/4 dari jumlah anggota MPR serta syarat persetujuan minimal dari 2/3 anggota MPR akan tetap dapat tercapai. Artinya, MPR dapat menyelenggarakan sidang istimewa untuk memberhentikan Presiden tanpa bergantung pada kehadiran anggota DPD. Walaupun dari perspektif kalkulasi hitungan politik cukup sulit menghadirkan secara penuh anggota DPR, namun secara teoritis peran dan keterlibatan DPD dalam proses pemberhentian

¹ Secara umum, terdapat tiga prinsip perwakilan di dalam parlemen, yaitu: (1) representasi politik (*political representation*); (2) representasi teritorial atau daerah (*territorial/regional representation*); dan (3) representasi fungsional (*functional representation*). DPD merupakan salah satu wujud dari perwakilan teritorial atau daerah sebagai sistem *double check* terhadap representasi politik agar aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, h. 153.

² Walaupun istilah "*impeachment*" sering digunakan untuk merujuk pada seluruh proses pemberhentian presiden atau pejabat negara, termasuk di Indonesia, namun istilah tersebut di banyak negara sebenarnya hanya merujuk pada tahap pendakwaan atau penuntutan secara resmi yang dilakukan di *House of Representative* sebagai kamar pertama, dan bukan tahap persidangan di *Senate* sebagai kamar kedua untuk menentukan keputusannya. Oleh karenanya, penggunaan istilah "*impeachment*" dalam artikel akan menyesuaikan dengan konteks pembahasannya.

Presiden, khususnya secara kelembagaan sebagai kamar kedua, terlihat tidak begitu signifikan dan bahkan terkesan disederhanakan.

Kedua, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada MK untuk wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran konstitusi oleh Presiden. Namun demikian, putusan MK tersebut tidak serta merta akan dieksekusi oleh MPR. Sebab, MK mengeluarkan putusannya berdasarkan pertimbangan hukum, sedangkan MPR akan mengambil keputusan melalui pertimbangan politik. Artinya, ketika MK memutuskan bahwa Presiden bersalah melakukan pelanggaran konstitusi maka tetap terbuka kemungkinan bahwa MPR tidak akan memberhentikan Presiden dengan dua kondisi: (1) kuorum kehadiran sidang MPR tidak terpenuhi; atau (2) anggota MPR mengambil keputusan tidak setuju untuk memberhentikan Presiden.

B. Perumusan Masalah

Atas dasar kedua uraian di atas maka permasalahan penelitian yang ingin dijawab dalam artikel ini, yaitu: *Pertama*, bagaimana negara-negara di dunia mengatur peran kamar kedua pada parlemennya dalam proses pemberhentian Presiden? *Kedua*, sejauh mana keterlibatan lembaga peradilan dalam kekuasaan kehakiman di negara lain dalam proses pemberhentian Presiden?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal-normatif, yakni penelitian hukum yang dikonsepsikan atau dikembangkan berdasarkan prinsip-prinsip dan doktrin hukum tertentu.³ Sementara itu, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*)⁴ dan pendekatan perbandingan konstitusi (*comparative constitutional approach*).⁵

PEMBAHASAN

Pembahasan mengenai pengaturan proses pemberhentian Presiden di 15 (lima belas) negara berbeda dalam tulisan ini akan diklasifikasikan berdasarkan

³ Soetandyo Wigjosoebroto, "Ragam-Ragam Penelitian Hukum", dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2011, h. 121.

⁴ Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah seluruh undang-undang dan regulasi yang terkait dan relevan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Pranamedia Group, 2014, h. 136.

⁵ Pendekatan perbandingan konstitusi (*comparative constitutional approach*) dilakukan dengan membandingkan konstitusi suatu negara dengan konstitusi dari negara lain mengenai hal yang sama. Selain itu, dapat juga diperbandingkan di putusan pengadilan terkait perkara-perkara konstitusi di beberapa negara untuk kasus yang serupa. *Ibid.*

sistem pemerintahannya.⁶ *Pertama*, sistem presidensial yang terdiri dari Amerika Serikat, Argentina, Brasil, Filipina, dan Kazakhstan; *Kedua*, sistem parlementer yang terdiri dari Afrika Selatan, Bulgaria, India, Italia, dan Jerman; serta *Ketiga*, sistem campuran yang terdiri dari Aljazair, Azerbaijan, Finlandia, Perancis, dan Rusia. Pembagian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa sistem pemerintahan yang digunakan di suatu negara akan sangat memengaruhi mekanisme dan proses pemberhentian Presidennya. Setelah itu, akan ditarik benang merah untuk mengelompokkan model mengenai peran kamar kedua parlemen (*second chamber*) dan kekuasaan kehakiman dari negara-negara tersebut.

A. Pemberhentian Presiden pada Sistem Pemerintahan Presidensial

Bagian ini akan membahas mengenai pengaturan pemberhentian Presiden di beberapa negara yang menurut konsitusi negaranya menganut sistem pemerintahan presidensial, yakni: Amerika Serikat, Argentina, Brasil, Filipina, dan Kazakhstan. Ciri utama atau persamaan dari beberapa negara ini adalah kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan. Sistem pemerintahan yang demikian juga dianut oleh Indonesia.

1. Amerika Serikat

Struktur parlemen di Amerika Serikat terdiri dari *House of Representatives* sebagai kamar pertama dan *Senate* sebagai kamar kedua. Berdasarkan Pasal 2 ayat (5) dan Pasal 3 ayat (6) Konstitusi Amerika Serikat, baik *House of Representatives* maupun *Senate* memiliki peranan dalam proses pemberhentian Presiden. Proses pemberhentian Presiden diawali dengan investigasi yang dilakukan oleh *House of Representative*.⁷ Apabila ada alasan kuat untuk memberhentikan Presiden maka *House of Representative* akan menyampaikannya kepada *Senate*. Kemudian, *Senate* akan menggelar sidang untuk memutuskannya.⁸ Kekuasaan kehakiman pada proses pemberhentian Presiden di Amerika Serikat, dalam hal ini Ketua Mahkamah Agung, memiliki peranan untuk memimpin proses persidangan di *Senate*.⁹ Dalam sidang ini,

⁶ Artikel ini tidak akan membahas mengenai karakteristik dari masing-masing sistem pemerintahan. Mengenai perbedaan karakteristik antara sistem pemerintahan presidensial, parlementer, dan campuran, lihat misalnya Allan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government*, New York: Palgrave Macmillan, 2000; Douglas V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government", dalam Arend Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press, 1992.

⁷ Pasal 2 ayat (5) Konsitusi Amerika Serikat menyatakan:

"The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment."

⁸ Pasal 3 ayat (6) Konsitusi Amerika Serikat menyatakan:

"The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present."

⁹ *Ibid*.

kelompok anggota *House of Representative* akan bertindak sebagai penuntut seperti jaksa, sedangkan 100 anggota *Senate* akan bertindak sebagai juri persidangan. Pengambilan keputusan untuk memberhentikan Presiden ini hanya dapat dilakukan apabila disetujui oleh 2/3 anggota *Senate* berdasarkan proses persidangan.

2. Argentina

Argentina juga memiliki struktur parlemen dua kamar. Kamar pertama disebut dengan *House of Deputies*, sedangkan kamar kedua disebut dengan *Senate*. Kedua kamar tersebut memiliki peranan masing-masing dalam proses pemberhentian Presiden di negaranya. Menurut Konstitusi Argentina, *House of Deputies* memiliki kewenangan untuk mendakwa Presiden di hadapan *Senate* agar diberhentikan dengan alasan kinerja yang buruk, melakukan pelanggaran dalam menjalankan tugasnya, atau melakukan kejahatan pidana. Dakwaan dapat dilakukan apabila memperoleh suara 2/3 dari anggota *House of Deputies* yang hadir saat pengambilan keputusan.¹⁰ Selanjutnya, *Senate* akan menggelar persidangan terbuka terhadap dakwaan yang disampaikan oleh *House of Deputies*. Keputusan untuk menyatakan Presiden bersalah dan harus diberhentikan hanya dapat dilakukan apabila mendapat dukungan dari 2/3 anggota yang hadir.¹¹ Sama halnya dengan di Amerika Serikat, peran kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung dengan memimpin jalannya persidangan di *Senate*.¹²

3. Brasil

Parlemen Brasil menganut sistem bikameral yang terdiri dari *Chamber of Deputies* sebagai kamar pertama dan *Federal Senate* sebagai kamar kedua. Berdasarkan Pasal 51 Konstitusi Brasil, inisiasi untuk memberhentikan Presiden dilakukan oleh *Chamber of Deputies* dengan persetujuan dari 2/3 suara anggotanya. Apabila inisiasi untuk memberhentikan Presiden disetujui oleh *Chamber of Deputies* maka usulan tersebut disampaikan kepada

¹⁰ Pasal 53 Konstitusi Argentina menyatakan:

"Only the Chamber of Deputies has the right to bring charges before the Senate against the President, the Vice President, the Chief of the Cabinet of Ministers, the Ministers, and the members of the Supreme Court, in cases where they are allegedly responsible for poor performance or for committing an offense in carrying out their duties, or for common crimes, after being apprized of [the charges] and having declared by a two-thirds majority of the members present that there is cause for bringing an action."

¹¹ Pasal 59 Konstitusi Argentina menyatakan:

"The Senate is charged with trying in public trial the persons impeached by the Chamber of Deputies, and its members shall take an oath when sitting for that purpose. When the person accused is the President of the Nation, the Senate shall be presided over by the President of the Supreme Court. No person shall be declared guilty except by a two-thirds majority of the members present."

¹² *Ibid.*

Mahkamah Agung untuk kejahatan pidana umum atau disampaikan kepada *Federal Senate* untuk kejahatan terhadap kejahatan jabatan.¹³ Ruang lingkup dari kejahatan jabatan ini diatur secara terbatas dalam Pasal 85 Konstitusi Brasil. Dengan demikian, proses pembuktian dan keputusan akhir mengenai pemberhentian seorang Presiden di Brasil terletak di tangan Mahkamah Agung atau *Federal Senate* sebagai kamar kedua parlemen.

4. Filipina

Kekuasaan legislatif di Filipina berada di tangan *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*. Berdasarkan Pasal XI bagian 2 dan bagian 3, kedua kamar parlemen di Filipina tersebut juga memiliki peran penting dalam proses pemberhentian Presiden atas dasar dugaan terjadinya pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, korupsi, kejahatan berat lainnya, atau pengkhianatan terhadap kepercayaan publik.¹⁴ Dalam hal ini, *House of Representative* memiliki kewenangan penuh untuk menginisiasi proses pemberhentian Presiden (*impeachment*) berdasarkan permintaan dari anggota *House of Representative* ataupun warga negara. Keputusan untuk meneruskan proses pemberhentian Presiden kepada *Senate* harus didukung setidaknya oleh 1/3 dari seluruh anggota *House of Representative*. Selanjutnya, *Senate* sebagai kamar kedua memiliki kewenangan untuk memutus kasus pemakzulan tersebut. Melalui dukungan 2/3 dari seluruh anggota *Senate*, seorang Presiden dapat dinyatakan bersalah. Kekuasaan kehakiman di Filipina memiliki peran dalam proses pemberhentian Presiden di *Senate*, di mana Ketua Mahkamah Agung akan memimpin jalannya persidangan.¹⁵

¹³ Pasal 86 Konstitusi Brasil menyatakan:

"If two-thirds of the Chamber of Deputies accept an accusation against the President of the Republic, he shall be tried before the Supreme Federal Tribunal for common criminal offenses or before the Federal Senate for impeachable offenses"

¹⁴ Pasal XI bagian 2 Konstitusi Filipina menyatakan:

"The President, the Vice-President, the Members of the Supreme Court, the Members of the Constitutional Commissions, and the Ombudsman may be removed from office on impeachment for, and conviction of, culpable violation of the Constitution, treason, bribery, graft and corruption, other high crimes, or betrayal of public trust. All other public officers and employees may be removed from office as provided by law, but not by impeachment."

¹⁵ Article XI bagian 3 Konstitusi Filipina selengkapnya mengatur sebagai berikut:

1. The House of Representatives shall have the exclusive power to initiate all cases of impeachment.
2. A verified complaint for impeachment may be filed by any Member of the House of Representatives or by any citizen upon a resolution of endorsement by any Member thereof, which shall be included in the Order of Business within ten session days, and referred to the proper Committee within three session days thereafter. The Committee, after hearing, and by a majority vote of all its Members, shall submit its report to the House within sixty session days from such referral, together with the corresponding resolution. The resolution shall be calendared for consideration by the House within ten session days from receipt thereof.
3. A vote of at least one-third of all the Members of the House shall be necessary either to affirm a favorable resolution with the Articles of Impeachment of the Committee, or override its contrary resolution. The vote of each Member shall be recorded.
4. In case the verified complaint or resolution of impeachment is filed by at least one third of all the Members of the House, the same shall constitute the Articles of Impeachment, and trial by the Senate shall forthwith proceed.
5. No impeachment proceedings shall be initiated against the same official more than once within a period of one year.
6. The Senate shall have the sole power to try and decide all cases of impeachment. When sitting for that purpose, the Senators shall be

5. Kazakhstan

Sistem parlemen di Kazakhstan menganut sistem dua kamar yang terdiri dari *Senate* dan *Majilis*. Kedua kamar ini memiliki peran dalam proses pemberhentian Presiden, baik karena sakit atau melakukan pengkhianatan serius terhadap negara. Keputusan untuk melakukan penyelidikan diambil oleh *Majilis* dengan jumlah suara tidak kurang dari sepertiga anggota. Penyelidikan dan pemeriksaan tersebut dilakukan oleh *Senate* dan dengan suara mayoritas hasilnya diserahkan kepada sidang gabungan (*joint session*) antara *Majilis* dan *Senate*. Keputusan akhir terhadap isu ini diambil dalam *joint session* dengan jumlah suara dukungan tidak kurang dari $\frac{3}{4}$ suara dari keseluruhan jumlah anggota di masing-masing kamar. Adapun kekuasaan kehakiman turut mengambil peran dalam proses ini dengan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung dalam mengambil kesimpulan mengenai validitas tuduhan dan kepada Dewan Konstitusi (*Constitutional Council*) untuk menyimpulkan apakah proses pemberhentian Presiden telah sesuai dengan prosedur konstitusional yang ditempuh.¹⁶

B. Pemberhentian Presiden pada Sistem Pemerintahan Parlementer

Karakteristik utama dari sistem parlementer adalah adanya pemisahan dan pembagian peran antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Sistem pertanggungjawaban kepala pemerintahan dan para menteri kabinet dilakukan kepada parlemen. Objek studi dari negara-negara yang menganut sistem parlementer dalam tulisan ini, yaitu: Afrika Selatan, Bulgaria, India, Italia, dan Jerman.

on oath or affirmation. When the President of the Philippines is on trial, the Chief Justice of the Supreme Court shall preside, but shall not vote. No person shall be convicted without the concurrence of two-thirds of all the Members of the Senate.

7. Judgment in cases of impeachment shall not extend further than removal from office and disqualification to hold any office under the Republic of the Philippines, but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to prosecution, trial, and punishment according to law.

8. The Congress shall promulgate its rules on impeachment to effectively carry out the purpose of this section."

¹⁶ Pasal 47 ayat (2) Konstitusi Kazakhstan selengkapnya menyatakan:

"The President of the Republic shall bear responsibility for the actions performed while exercising his duties and only in the case of high treason may be discharged from office by Parliament. The decision to bring an accusation and conduct its investigation may be adopted by the majority of the deputies of the Majilis at the initiative of no less than one-third of the total number of its deputies. Investigation of the accusation shall be organized by the Senate and by the majority of votes of the total number of the deputies of the Senate its results are transferred for consideration at a joint session of the Parliament's Chambers. The final decision of this issue shall be adopted at a joint session of the Parliament's Chambers by the majority of no less than three-fourths of the total number of the deputies of each Chamber, provided the Supreme Court concludes the validity of the accusation and conclusion by the Constitutional Council that the established constitutional procedures were observed. The failure to arrive at a final decision within two months from the moment of the accusation shall result in the recognition that the accusation against the President of the Republic is rejected. Rejection of the accusation of the President of the Republic in perpetration of high treason at any stage shall result in premature termination of the powers of the deputies of the Majilis who initiated the consideration of this issue."

1. Afrika Selatan

Ketentuan mengenai proses pemberhentian Presiden di Afrika Selatan yang menganut sistem parlemen dua kamar dapat ditemukan dalam Pasal 89 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan. Menurut Konstitusi Afrika Selatan, Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran serius terhadap konstitusi atau undang-undang, melakukan perbuatan tercela yang serius, atau tidak mampu lagi melaksanakan fungsi kepresidenannya.¹⁷ Keputusan untuk memberhentikan Presiden dilakukan oleh Majelis Nasional (*National Assembly*) apabila didukung oleh minimal 2/3 anggotanya atau 267 suara. Sedangkan berdasarkan Pasal 165 ayat (5) Konstitusi Afrika Selatan, kekuasaan kehakiman, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi, berperan untuk menilai apakah tindakan dan perilaku Presiden adalah konstitusional atau tidak.¹⁸ Namun demikian, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan tidak memiliki kewenangan untuk memberhentikan Presiden. Wewenang tersebut tetap berada di tangan Majelis Nasional Afrika Selatan dengan memberikan *motion of no confidence* kepada Presiden untuk mengundurkan diri.

2. Bulgaria

Alasan dan prosedur pemberhentian Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Bulgaria diatur dalam Pasal 103 Konstitusi Bulgaria.¹⁹ Presiden Bulgaria hanya dapat diberhentikan karena alasan pengkhianatan terhadap negara atau melanggar konstitusi. Proses pemakzulan tersebut dapat dimulai apabila disetujui oleh seperempat dari jumlah Majelis Nasional (*National Assembly*) dan didukung lebih dari dua pertiga anggota Majelis. Dugaan

¹⁷ Pasal 89 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan menyatakan:

"The National Assembly, by a resolution adopted with a supporting vote of at least two thirds of its members, may remove the President from office only on the grounds of –

(1) a serious violation of the Constitution or the law;

(2) serious misconduct; or

(3) inability to perform the functions of office."

¹⁸ Pasal 167 ayat (5) Konstitusi Afrika Selatan menyatakan:

"The Constitutional Court makes the final decision whether an Act of Parliament, a provincial Act or conduct of the President is constitutional, and must confirm any order of invalidity made by the Supreme Court of Appeal, a High Court, or a court of similar status, before that order has any force."

¹⁹ Pasal 103 Konstitusi Bulgaria menyatakan:

(1) The President and Vice President shall not be held liable for actions committed in the performance of their duties, except for high treason, or a violation of the Constitution.

(2) An impeachment shall require a motion from no fewer than one-fourth of all Members of the National Assembly and shall stand if supported by more than two-thirds of the Members.

(3) An impeachment against the President or Vice President shall be tried by the Constitutional Court within a month following the lodging of the impeachment. Should the Constitutional Court convict the President or Vice President of high treason, or of a violation of the Constitution, the President's or Vice President's prerogatives shall be suspended.

(4) No one shall place the President or the Vice President under detention, nor shall initiate criminal proceedings against them.

terhadap pengkhianatan atau pelanggaran konstitusi tersebut harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi tidak lebih dari satu bulan sejak permohonan pemakzulan diajukan. Apabila Presiden dinyatakan bersalah karena terbukti melakukan pengkhianatan terhadap negara atau pelanggaran konstitusi, maka Presiden harus diberhentikan. Akan tetapi, Konstitusi Bulgaria secara tegas mengatur bahwa tidak ada yang dapat menempatkan Presiden di bawah kondisi penahanan dan tidak juga dapat dilakukan proses penuntutan pidana kepadanya.

3. India

Alasan pemberhentian Presiden di India diatur pada Pasal 56 ayat (1) huruf (b) Konstitusi India yang menyatakan bahwa Presiden dapat diberhentikan dengan alasan melanggar konstitusi. Berdasarkan Pasal 61 Konstitusi India,²⁰ usulan terhadap pemberhentian Presiden dapat diajukan oleh satu dari dua kamar yang ada di Parlemen India, yaitu *Rajya Sabha (Council of States)* atau *Lok Sabha (House of the People)*. Usulan tersebut harus diajukan oleh setidaknya seperempat dari anggota kamar parlemen dan diberitahukan kepada Presiden dalam kurun waktu 14 (empat belas) hari untuk mempertimbangkannya. Persetujuan untuk mengajukan tuntutan pemberhentian terhadap Presiden harus disetujui oleh dua pertiga dari anggota kamar parlemen yang mengajukannya. Setelah itu, tuntutan diserahkan kepada kamar parlemen lainnya untuk dilakukan investigasi. Selama proses investigasi, Presiden dapat membela dirinya secara langsung atau dengan cara diwakilkan. Apabila tuntutan tersebut kemudian diputuskan bersalah oleh dua pertiga suara anggota kamar parlemen maka Presiden diberhentikan dari jabatannya sejak dijatuhkannya putusan tersebut.

²⁰ Pasal 61 Konstitusi India menyatakan:

- (1) *When a President is to be impeached for violation of the Constitution, the charge shall be preferred by either House of Parliament.*
- (2) *No such charge shall be preferred unless –*
 - (a) *the proposal to prefer such charge is contained in a resolution which has been moved after at least fourteen days' notice in writing signed by not less than one-fourth of the total number of members of the House has been given of their intention to move the resolution, and*
 - (b) *such resolution has been passed by a majority of not less than two-thirds of the total membership of the House.*
- (3) *When a charge has been so preferred by either House of Parliament, the other House shall investigate the charge or cause the charge to be investigated and the President shall have the right to appear and to be represented at such investigation.*
- (4) *If as a result of the investigation a resolution is passed by a majority of not less than two-thirds of the total membership of the House by which the charge was investigated or caused to be investigated, declaring that the charge preferred against the President has been sustained, such resolution shall have the effect of removing the President from his office as from the date on which the resolution is so passed.*

4. Italia

Proses dan alasan pemberhentian Presiden di Italia didasarkan pada Pasal 90 Konstitusi Italia.²¹ Menurut Konstitusi Italia, Presiden di Italia dapat diberhentikan jika melakukan pengkhianatan terhadap negara dan melanggar konstitusi. Apabila pelanggaran tersebut terjadi, maka Presiden dapat diberhentikan oleh parlemen melalui sidang bersama (*joint session*) berdasarkan suara mayoritas anggotanya. Dalam proses pemberhentian tersebut, kekuasaan kehakiman memberikan kewenangan kepada para hakim konstitusi bersama dengan 16 anggota lainnya yang dipilih oleh parlemen dari daftar warga negara dengan kualifikasi dan syarat tertentu untuk melakukan proses pemeriksaan.²²

5. Jerman

Ketentuan mengenai prosedur pemberhentian Presiden di Jerman diatur dalam Pasal 61 Konstitusi Jerman.²³ Menurut ketentuan tersebut, Presiden dapat diberhentikan jika melanggar konstitusi (*basic law*) atau undang-undang federal. Dalam hal pemberhentiannya, *Bundestag* (*House of Representatives*) atau *Bundesrat* (*Senate*) memiliki peran yang sama, yaitu dapat membuat mosi untuk memberhentikan Presiden. Mosi tersebut harus didukung oleh setidaknya seperempat dari anggota *Bundestag* atau anggota *Bundesrat*, sedangkan keputusan untuk mendakwa Presiden harus memperoleh dua pertiga suara mayoritas dari anggota *Bundestag* atau anggota *Bundesrat*. Pemberhentian Presiden di Jerman juga melibatkan kekuasaan kehakiman melalui proses pengajuan pemberhentian ke Mahkamah Konstitusi Federal oleh seseorang yang ditugaskan parlemen. Apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden bersalah melanggar konstitusi atau undang-undang

²¹ Pasal 90 Konstitusi Italia menjelaskan:

The President of the Republic is not responsible for the actions performed in the exercise of presidential duties, except in the case of high treason or violation of the Constitution.

In such cases, the President may be impeached by Parliament in joint session, with an absolute majority of its members.

²² Pasal 135 Konstitusi Italia kemudian mengatur:

...In impeachment procedures against the President of the Republic, in addition to the ordinary judges of the Court, there shall also be sixteen members chosen by lot from among a list of citizens having the qualification necessary for election to the Senate, which the Parliament prepares every nine years through election using the same procedures as those followed in appointing ordinary judges.

²³ Pasal 61 Konstitusi Jerman menyatakan:

(1) *The Bundestag or the Bundesrat may impeach the Federal President before the Federal Constitutional Court for wilful violation of this Basic Law or of any other federal law. The motion of impeachment must be supported by at least one quarter of the Members of the Bundestag or one quarter of the votes of the Bundesrat. The decision to impeach shall require a majority of two thirds of the Members of the Bundestag or of two thirds of the votes of the Bundesrat. The case for impeachment shall be presented before the Federal Constitutional Court by a person commissioned by the impeaching body.*

(2) *Where the Federal Constitutional Court finds the President guilty of a wilful violation of this Constitution or of another federal statute, it may declare him to have forfeited his office. After impeachment, it may issue an interim order preventing the President from exercising his functions.*

federal, maka pada saat itu juga Presiden harus berhenti dari jabatan dan mengeluarkan perintah sementara untuk mencegah Presiden melaksanakan fungsi-fungsinya.

C. Pemberhentian Presiden pada Sistem Pemerintahan Campuran

Selain sistem presidensial dan parlementer, sistem pemerintahan lainnya yang umum dianut oleh banyak negara adalah sistem pemerintahan campuran atau biasa disebut juga dengan sistem semi-presidensial. Karakteristik utama dari sistem pemerintahan campuran ini adalah adanya dua kekuasaan eksekutif, yaitu Presiden dan perdana menteri, sehingga sering dikenal dengan istilah *dual-executive system*. Meskipun Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan kemudian Presiden memilih perdana menteri, namun hanya perdana menteri dan kabinetnya yang bertanggung jawab kepada parlemen. Adapun objek studi dari negara-negara yang menganut sistem campuran dalam tulisan ini, yaitu Aljazair, Azerbaijan, Finlandia, Perancis, dan Rusia, dengan uraian sebagai berikut.

1. Aljazair

Ketentuan mengenai pemberhentian Presiden di Aljazair diatur dalam Pasal 88 Konsitusi Aljazair.²⁴ Dari ketentuan tersebut, terdapat beberapa alasan lowongnya jabatan Presiden, yaitu karena penyakit yang serius dan berkepanjangan, kematian, dan mengundurkan diri. Namun demikian, Konsitusi Aljazair nyatanya tidak mengenal pemberhentian Presiden di luar alasan tadi. Jika Presiden berhenti karena alasan-alasan tersebut, maka mekanisme penyelesaiannya melibatkan parlemen dan Dewan Konstitusi (*Constitutional Council*) dengan mengangkat Ketua Dewan Negara menjadi kepala negara sementara.

2. Azerbaijan

Mekanisme pemberhentian Presiden di Azerbaijan yang menganut sistem unikameral diatur dalam Pasal 107 Konstitusi Azerbaijan.²⁵ Menurut ketentuan

²⁴ Pasal 88 Konstitusi Algeria mengatur:

Whenever the President of the Republic, because of serious and enduring illness, finds himself in a total incapacity to exercise his functions, the Constitutional Council shall meet as of right and, after having verified by all appropriate means that the incapacity indeed exists, shall propose to the Parliament by unanimity to declare a state of incapacity.

The Parliament shall declare the state of incapacity of the President of the Republic in a joint session of both chambers by a two-thirds (2/3) majority of its members, and shall appoint the President of the Council of the Nation for a maximum period of forty-five (45) days as interim Head of State, who shall exercise his powers in accordance with the provisions of Article 90 of the Constitution.

If the incapacity continues beyond the period of forty-five (45) days, it shall proceed to a declaration of vacancy caused by legally mandated resignation according to the procedure stipulated in the paragraphs below and the provisions of the following paragraphs of this Article.

In case of resignation or death of the President of the Republic, the Constitutional Council shall meet as of right and declare the definitive vacancy of the presidency of the Republic.

²⁵ Pasal 107 Konstitusi Azerbaijan menyatakan:

tersebut, Presiden Azerbaijan dapat diberhentikan apabila melakukan kejahatan serius. Usulan pemberhentian tersebut diusulkan ke parlemen (*Milli Majlis*) atas inisiatif Mahkamah Konstitusi berdasarkan kesimpulan dari Mahkamah Agung dalam waktu 30 hari. Namun demikian, Presiden hanya dapat diberhentikan apabila diperoleh suara dari 95 anggota parlemen. Kemudian keputusan tersebut harus ditandatangani oleh Ketua Mahkamah Konstitusi dengan waktu maksimal waktu satu minggu. Setelahnya, keputusan tersebut harus sudah diterima oleh parlemen dalam waktu dua bulan sejak tanggal pengajuan dari Mahkamah Konstitusi. Apabila keudua tenggang waktu tersebut dilewati maka tuduhan terhadap Presiden akan ditolak.

3. Finlandia

Proses pemberhentian Presiden di Finlandia yang juga menganut sistem parlemen unikameral diatur dalam Pasal 113 Konstitusi Finlandia.²⁶ Berdasarkan ketentuan dalam Konsitusi tersebut, apabila *Chancellor of Justice*, Ombudsman, atau pemerintah menduga bahwa Presiden bersalah melakukan pengkhianatan, pengkhianatan berat, atau kejahatan kemanusiaan, maka hal tersebut disampaikan ke parlemen. Tidak ada alasan selain hal di atas yang dapat digunakan untuk memberhentikan Presiden. Apabila $\frac{3}{4}$ dari anggota parlemen memutuskan untuk menindaklanjuti dugaan tersebut, maka Jaksa Agung akan mendakwa Presiden di hadapan *High Court of Impeachment*. Berdasarkan Pasal 101 Konstitusi Finland, *High Court of Impeachment* beranggotakan Ketua Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah Tata Usaha Negara, tiga orang Ketua senior dari Pengadilan Banding, dan lima anggota yang dipilih oleh Parlemen untuk periode empat tahun.

-
- I. *In case of grave crime done by the President of the Azerbaijan Republic the question of dismissal of the President may be submitted to Milli Majlis of the Azerbaijan Republic on initiative of Constitutional Court of the Azerbaijan Republic based on conclusions of Supreme Court of the Azerbaijan Republic presented within 30 days.*
 - II. *The President of the Azerbaijan Republic may be dismissed from his post by decree of Milli Majlis of the Azerbaijan Republic taken by majority of 95 votes of deputies. This decree is signed by the Chairman of Constitutional Court of the Azerbaijan Republic. If Constitutional Court of the Azerbaijan Republic fails to sign said decree within one week it shall not come into force.*
 - III. *Decree about dismissal of the President of the Azerbaijan Republic from his post must be accepted within 2 months from the date of application of Constitutional Court of the Azerbaijan Republic to Milli Majlis of the Azerbaijan Republic. If said decree is not taken within said term, then accusation against the President of the Azerbaijan Republic is considered rejected.*

²⁶ Pasal 113 Konstitusi Finlandia menyatakan:

If the Chancellor of Justice, the Ombudsman or the Government deem that the President of the Republic is guilty of treason or high treason, or a crime against humanity, the matter shall be communicated to the Parliament. In this event, if the Parliament, by three fourths of the votes cast, decides that charges are to be brought, the Prosecutor-General shall prosecute the President in the High Court of Impeachment and the President shall abstain from office for the duration of the proceedings. In other cases, no charges shall be brought for the official acts of the President,

4. Perancis

Prosedur pemberhentian Presiden di Perancis diatur menurut Pasal 68 Konstitusi Perancis.²⁷ Menurut ketentuan tersebut, Presiden dapat diberhentikan hanya apabila melanggar tugas-tugasnya secara terang-terangan yang tidak sesuai dengan keberlangsungan jabatannya. Pemberhentian tersebut harus diputuskan oleh parlemen yang duduk sebagai anggota *High Court (Haute Cour)*, semacam pengadilan khusus yang dibentuk dari kedua kamar di parlemen dan dipimpin oleh Ketua Majelis Nasional (*National Assembly*). Dalam pemungutan suara tertutup kurang dari satu bulan, *High Court* harus mengeluarkan putusannya berdasarkan suara mayoritas 2/3 dari anggota parlemen atau *High Court*.

5. Rusia

Ketentuan mengenai pemberhentian Presiden di Rusia yang menjalankan sistem bikameral diatur dalam Pasal 93 Konstitusi Federasi Rusia.²⁸ *Council of Federation* sebagai kamar kedua parlemen Rusia (*Federal Assembly*) memiliki peran untuk memberhentikan Presiden atas usul dari *State Duma* sebagai kamar pertama karena Presiden diduga melakukan pengkhianatan terhadap negara. Namun demikian, proses tersebut sebelumnya harus dikonfirmasi oleh Mahkamah Agung terkait indikasi perbuatannya atau oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan prosedur pengajuan pemberhentiannya. Keputusan untuk mengusulkan pemberhentian Presiden oleh *State Duma* dan keputusan untuk memberhentikan Presiden oleh *Council of Federation* harus memperoleh dua pertiga suara dari masing-masing kamar dengan inisiatif tidak kurang dari 1/3 anggota dari *State Duma* dan mendasarkan pada putusan dari komisi khusus yang dibentuk oleh *State Duma*. Keputusan dari *Council of*

²⁷ Pasal 68 Konstitusi Perancis mengatur:

The President of the Republic shall not be removed from office during the term thereof on any grounds other than a breach of his duties patently incompatible with his continuing in office. Such removal from office shall be proclaimed by Parliament sitting as the High Court.

²⁸ Pasal 93 Konstitusi Federasi Rusia menyebutkan:

1. *The President of the Russian Federation may be impeached by the Federation Council only on the basis of charges put forward against him of high treason or some other grave crime, confirmed by a ruling of the Supreme Court of the Russian Federation on the presence of indicia of crime in the President's actions and by a ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation confirming that the procedure of bringing charges has been observed.*
2. *The ruling of the House of Representatives [State Duma] on putting forward charges and the decision of the Federation Council on impeachment of the President is passed by the votes of two-thirds of the total number in each of the chambers at the initiative of at least one-third of the deputies of the House of Representatives [State Duma] and in the presence of the opinion of a special commission formed by the House of Representatives [State Duma].*
3. *The decision of the Federation Council on impeaching the President of the Russian Federation is passed within three months of the charges being brought against the President by the House of Representatives [State Duma]. The charges against the President are considered to be rejected if the decision of the Federation Council is not passed.*

Federation untuk memberhentikan Presiden harus diambil tidak lebih dari tiga bulan sejak *State Duma* mengajukan tuntutan pemberhentian tersebut. Jika keputusan diambil melebihi tenggang waktu tersebut maka tuntutan pemberhentian terhadap Presiden harus dibatalkan.

D. Model-Model Peran Kamar Kedua dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden

Berdasarkan perbandingan dari 15 (lima belas) negara yang diuraikan di atas maka dapat ditarik beberapa model peran kamar kedua parlemen dan kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden yang dibagi ke dalam tiga kategori sistem pemerintahan, sebagai berikut.

Pertama, kategori negara dengan sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

- (1) Model kamar kedua yang memiliki kekuasaan untuk mengadili dan memutus proses pemberhentian Presiden yang persidangannya dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung berdasarkan hasil investigasi dan tuntutan yang dilakukan oleh kamar pertama. Model ini diterapkan di Amerika Serikat, Argentina, dan Filipina.
- (2) Model kamar kedua yang memiliki kekuasaan untuk memutuskan proses pemberhentian Presiden atas dugaan adanya pelanggaran terhadap jabatannya berdasarkan inisiasi dari kamar pertama, sedangkan apabila dugaannya terkait dengan kejahatan pidana umum maka proses pemberhentian Presidennya diadili oleh Mahkamah Agung. Model seperti ini terdapat di negara Brasil.
- (3) Model kamar kedua yang memiliki kekuasaan untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden berdasarkan keputusan kamar pertama. Adapun putusan pemberhentian Presiden diambil melalui *joint session* antara kamar pertama dan kedua dengan didahului kesimpulan dari Mahkamah Agung terkait validitas tuduhan atau dari Mahkamah Konstitusi terkait dengan konstitusionalitas prosedurnya. Model ini diterapkan di negara Kazakhstan.

Kedua, kategori negara dengan sistem pemerintahan parlementer, yaitu:

- (1) Model kamar kedua yang memiliki kekuasaan dalam mengusulkan pemberhentian Presiden kepada kamar pertama untuk diinvestigasi dan sebaliknya akan melakukan investigasi terhadap usulan pemberhentian

Presiden oleh kamar pertama. Dalam hal ini, kekuasaan kehakiman tidak memiliki peran dalam pemberhentian Presiden. Praktik demikian dijalankan dalam sistem ketatanegaraan di India.

- (2) Model kamar kedua bersama-sama dengan kamar pertama melakukan sidang bersama (*joint session*) untuk memulai proses pemberhentian Presiden dengan pemeriksaan oleh para hakim konstitusi bersama anggota lainnya yang dipilih oleh parlemen. Model seperti ini diterapkan di negara Italia.
- (3) Model kamar kedua yang memiliki kekuasaan yang sama dengan kamar pertama, yaitu masing-masing dapat mengajukan tuntutan pemberhentian Presiden kepada Mahkamah Konstitusi. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden bersalah maka Presiden harus berhenti dari jabatannya. Model seperti ini diterapkan di negara Jerman.

Ketiga, kategori negara dengan sistem pemerintahan campuran, yaitu:

- (1) Model kamar kedua bersama dengan kamar pertama dalam sidang bersama (*joint session*) memutuskan ketidakmampuan Presiden dalam menjalankan tugas karena sakit serius yang diderita sehingga harus diberhentikan atas usulan Dewan Konstitusi. Model seperti ini diterapkan di Aljazair.
- (2) Model kamar kedua bersama dengan kamar pertama membentuk *High Court (Haute Cour)*, semacam pengadilan khusus oleh parlemen yang dipimpin oleh Ketua Majelis Nasional (*National Assembly*), untuk memeriksa dan memutuskan usulan pemberhentian Presiden. Model ini dijalankan oleh negara Perancis.
- (3) Model kamar kedua yang memiliki kekuasaan untuk memberikan keputusan atas proses pemberhentian Presiden berdasarkan inisiatif dari kamar pertama. Meskipun kekuasaan untuk mengeluarkan keputusan dan inisiatif tersebut berada di kamar yang berbeda, namun keduanya harus disetujui oleh dua pertiga suara dari masing-masing kamar. Sebelum keputusan untuk memberhentikan Presiden dijatuhkan, Mahkamah Agung juga harus memberikan konfirmasi atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden, sedangkan Mahkamah Konstitusi mengonfirmasi prosedur pengajuan pemberhentiannya. Model seperti ini dijalankan oleh negara Rusia.

Tabel 1. Perbandingan Negara dengan Sistem Pemerintahan Presidensial

No	Negara	Peran Kamar Pertama	Peran Kamar Kedua	Peran Kekuasaan Kehakiman
1.	Amerika Serikat	Melakukan investigasi atas pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan bertindak seperti penuntut dalam persidangan di kamar kedua (<i>Senate</i>).	Mengadili proses pemberhentian Presiden berdasarkan hasil investigasi yang dilakukan oleh kamar pertama (<i>House of Representative</i>).	Ketua Mahkamah Agung memimpin proses persidangan di kamar kedua (<i>Senate</i>).
2.	Argentina	Melakukan tuntutan pemberhentian Presiden.	Menggelar sidang berdasarkan tuntutan yang disampaikan oleh kamar pertama untuk memutus bersalah atau tidaknya Presiden.	Ketua Mahkamah Agung memimpin proses persidangan di kamar kedua (<i>Senate</i>).
3.	Brasil	Mengambil inisiasi untuk memberhentikan Presiden	Menggelar sidang pemberhentian Presiden apabila didakwa melakukan pelanggaran terhadap jabatannya.	Menggelar sidang pemberhentian Presiden apabila didakwa melakukan kejahatan pidana umum.
4.	Filipina	Memiliki wewenang untuk menginisiasi proses pemberhentian Presiden.	Memiliki kewenangan untuk memutus tuntutan mengenai pemberhentian Presiden yang diajukan oleh kamar pertama.	Ketua Mahkamah Agung memimpin proses persidangan di kamar kedua (<i>Senate</i>).
5.	Kazakhstan	Mengambil keputusan untuk dilakukannya guna pemberhentian Presiden.	Melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden.	Mahkamah Agung mengambil kesimpulan mengenai validitas tuduhan, sedangkan Dewan Konstitusi mengambil kesimpulan apakah proses pemberhentian Presiden telah sesuai dengan prosedur konstitusional atau tidak.
		Keputusan mengenai pemberhentian Presiden diambil dalam <i>joint session</i> antara kamar pertama dan kamar kedua parlemen		

Tabel 2. Perbandingan Negara dengan Sistem Pemerintahan Parlementer

No	Negara	Peran Kamar Pertama	Peran Kamar Kedua	Peran Kekuasaan Kehakiman
1.	Afrika Selatan	Menginisiasi proses pemberhentian Presiden dan memutuskan pemberhentian Presiden melalui <i>motion of no confidence</i> berdasarkan hasil penilaian dari Mahkamah Konstitusi.	Tidak memiliki peran dalam pemberhentian Presiden.	Mahkamah Konstitusi menilai apakah tindakan Presiden bertentangan dengan konstitusi atau tidak.
2.	Bulgaria	Dengan sistem unikameral, Majelis Nasional mengajukan proses pemberhentian kepada Mahkamah Konstitusi atas dasar pengkhianatan terhadap negara atau pelanggaran konstitusi.	-	Mahkamah Konstitusi dalam waktu tidak lebih dari satu bulan harus memutus dugaan yang diajukan oleh Majelis Nasional
3.	India	Kamar pertama dapat mengusulkan pemberhentian Presiden kepada kamar kedua. Kemudian, kamar kedua akan melakukan investigasi dan mengambil keputusan.	Sebaliknya, kamar kedua juga dapat mengusulkan pemberhentian Presiden kepada kamar pertama. Kemudian, kamar pertama akan melakukan investigasi dan mengambil keputusan.	Tidak memiliki peran dalam pemberhentian Presiden
4.	Italia	Proses pemberhentian Presiden diajukan dan diproses melalui sidang bersama (<i>joint session</i>) oleh kedua kamar parlemen.		Melakukan proses pemeriksaan yang dilakukan oleh para hakim konstitusi bersama 16 anggota lainnya yang dipilih oleh parlemen

No	Negara	Peran Kamar Pertama	Peran Kamar Kedua	Peran Kekuasaan Kehakiman
5.	Jerman	Kamar pertama dapat mengajukan tuntutan pemberhentian Presiden kepada Mahkamah Konstitusi.	Kamar kedua juga memiliki kewenangan untuk mengajukan tuntutan pemberhentian Presiden kepada Mahkamah Konstitusi.	Mahkamah Konstitusi memeriksa dan memutuskan apakah Presiden bersalah melanggar konstitusi atau undang-undang federal atau tidak. Apabila dinyatakan bersalah maka Presiden harus berhenti dari jabatannya.

Tabel 3. Perbandingan Negara dengan Sistem Pemerintahan Campuran

No	Negara	Peran Kamar Pertama	Peran Kamar Kedua	Peran Kekuasaan Kehakiman
1.	Aljazair	Kedua kamar parlemen memutuskan ketidakmampuan Presiden dalam sidang bersama (<i>joint session</i>) atas usulan Dewan Konstitusi. Tidak ada mekanisme pemberhentian Presiden di luar alasan sakit serius yang diderita oleh Presiden.		Dewan Konstitusi mengusulkan kepada parlemen untuk menyatakan Presiden tidak lagi menjalankan tugasnya dengan alasan sakit serius yang berkepanjangan, atau menyatakan adanya kekosongan kursi Presiden karena pengunduran diri atau kematian dari Presiden.
2.	Azerbaijan	Dengan sistem unikameral, Majelis Nasional memberhentikan Presiden atas usulan dari Mahkamah Konstitusi.	-	Atas dasar kesimpulan dari Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi mengusulkan pemberhentian ke parlemen apabila terbukti melakukan kejahatan serius. Selain itu, Ketua Mahkamah Konstitusi menandatangani pemberhentian Presiden yang dilakukan oleh Dewan Majelis.

No	Negara	Peran Kamar Pertama	Peran Kamar Kedua	Peran Kekuasaan Kehakiman
3.	Finlandia	Parlemen memutuskan untuk mendakwa Presiden melalui Jaksa Agung di hadapan <i>High Court of Impeachment</i> .	-	<i>High Court of Impeachment</i> akan memutuskan dakwaan tersebut dengan anggota terdiri dari Ketua Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah Tata Usaha Negara, tiga orang Ketua senior dari Pengadilan Banding, dan lima anggota yang dipilih oleh parlemen untuk periode empat tahun.
4.	Perancis	Kedua kamar membentuk <i>High Court (Haute Cour)</i> , semacam pengadilan khusus oleh parlemen yang dipimpin oleh Ketua Majelis Nasional (<i>National Assembly</i>), untuk memeriksa dan memutuskan usulan pemberhentian Presiden.		Tidak memiliki peran dalam pemberhentian Presiden
5.	Rusia	Mengusulkan pemberhentian Presiden kepada kamar kedua.	Memberikan keputusan untuk memberhentikan Presiden.	Sebelum Presiden diberhentikan, Mahkamah Agung harus memberikan konfirmasi atas dugaan terkait perbuatan yang dilanggar oleh Presiden, sedangkan Mahkamah Konstitusi mengonfirmasi terkait dengan prosedur pengajuan pemberhentiannya.

E. Analisis Model Pemberhentian Presiden

1. Peranan Kamar Kedua

Di pelbagai negara yang telah ditelaah berdasarkan konstitusinya masing-masing, terdapat beberapa model peran yang diberikan kepada kamar kedua dalam proses pemberhentian Presiden. Peran tersebut ada yang bersifat besar atau kuat dan ada juga yang bersifat kecil atau lemah. Pemberian peran dan kekuasaan kepada kamar kedua yang bersifat kuat atau lemah ini menjadi salah satu kriteria untuk mengategorikan kamar kedua tersebut ke dalam sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) atau sistem bikameral yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*). Sistem bikameral kuat akan membentuk keseimbangan kekuasaan dari kedua kamar dalam hak memberikan suara dalam pengambilan

keputusan di parlemen, sedangkan bikameral lemah membentuk hak prerogatif dalam pengambilan suara kepada salah satu dari dua kamar parlemen tersebut.²⁹

Sebagian besar negara-negara yang menerapkan sistem presidensial, seperti Amerika Serikat, Argentina, Brasil, dan Filipina, Konstitusinya memberikan kewenangan yang besar kepada parlemen kamar kedua dalam proses pemberhentian Presiden. Peranan atau wewenang tersebut berupa pelaksanaan sidang untuk memeriksa dan memutuskan bersalah atau tidaknya Presiden atas dugaan pelanggaran yang diajukan oleh kamar pertama. Peranan yang besar ini juga berkaitan dengan prinsip “*double check*” yang menghendaki adanya lembaga perwakilan selain perwakilan politik (*political representation*) di parlemen, yakni perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan wilayah (*teritorial representation*) dan/atau perwakilan fungsional (*functional representation*). Dengan prinsip “*double check*” ini diharapkan dapat terwakili semua aspirasi rakyat, termasuk dalam proses pemberhentian Presiden.

Namun demikian, peran kamar kedua yang besar itu tidak hanya terdapat pada negara-negara yang menggunakan sistem presidensial. Negara-negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer dan campuran memiliki kewenangan yang sama dalam mengajukan pemberhentian Presiden, seperti misalnya di India, Jerman, dan Rusia, atau setidaknya pemberhentian Presiden diajukan dan diproses secara bersama-sama melalui *joint session*, seperti misalnya di Italia, Aljazair, dan Perancis.

Dengan demikian, pada negara-negara yang diteliti di atas, mayoritas kamar kedua parlemen memiliki peran yang strategis dan berpengaruh dalam proses pemberhentian Presiden di negaranya masing-masing. Terkecuali pada negara yang menganut sistem unikameral yang memang hanya memiliki satu kamar di parlemennya, hanya Afrika Selatan yang tidak memberikan banyak peran kepada kamar kedua dalam pemberhentian Presidennya.

2. Peranan Kekuasaan Kehakiman

Berdasarkan hasil analisis terhadap negara-negara sebagaimana diuraikan sebelumnya, terdapat berbagai bentuk peranan kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden. Pada negara-negara yang menganut sistem presidensial seperti Amerika Serikat, Argentina, Brasil, dan Filipina, mereka menempatkan

²⁹ Thomas König, “Bicameralism and Party Politics in Germany: an Empirical Social Choice Analysis”, *Political Studies*, Vol. 49, No. 3, Agustus 2011, h. 413. Lihat juga Donald Shell, “The History of Bicameralism”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, Issue 1, 2001, h. 5-18. Meg Russell, “Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, Issue 3, 2013, h. 370-391.

peran kekuasaan kehakiman melalui Ketua Mahkamah Agung untuk menjadi pimpinan dalam proses sidang pemberhentian Presiden. Namun, peran kekuasaan kehakiman pada negara-negara ini tidak sampai ikut memutuskan apakah Presiden terbukti bersalah atau tidak sehingga dapat diberhentikan. Hal ini berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem parlementer, seperti Afrika Selatan, Bulgaria, Italia, dan Jerman, yang memberikan kewenangan kepada kekuasaan kehakiman untuk memutuskan bersalah tidaknya Presiden dalam melakukan pelanggaran konstitusi ataupun alasan lain seperti tindak pidana umum.

Terdapat juga negara-negara yang hanya memberikan peran kepada kekuasaan kehakiman untuk mengambil kesimpulan terhadap validitas dugaan dan konstitusionalitas prosedur pemberhentian Presiden sebagai bahan penilaian bagi parlemen untuk memberhentikan Presiden atau tidak, seperti di Rusia dan Kazakhstan. Berbeda pula dengan negara seperti Azerbaijan dan Aljazair yang sama-sama menjalankan sistem pemerintahan campuran, kekuasaan kehakimannya memberikan usulan pemberhentian kepada parlemen setelah mengambil kesimpulan atas adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden atau penilaian terhadap kondisi kesehatan Presiden yang tidak dapat lagi menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya.

Dengan demikian, tidak ditemukan satu model yang mayoritas diperankan oleh kekuasaan kehakiman pada negara-negara yang telah diteliti. Meskipun kekuasaan kehakiman di beberapa negara memiliki peran dalam menentukan bersalah atau tidaknya Presiden, namun keputusan akhir untuk memberhentikan tetap ditentukan oleh persidangan di parlemen, kecuali di negara Jerman. Selain itu, negara India dan Perancis justru tidak memberikan peran apapun kepada kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presidennya. Oleh karena itu, berhenti atau tidaknya seorang Presiden sangat tergantung pada pengambilan suara di parlemen. Pada proses inilah keputusan proses politik tertinggi di parlemen sebagai penjelmaan suara rakyat dalam bingkai "*vox populi, vox dei*" akan sangat menentukan apakah Presiden layak untuk diberhentikan atau tidak.

KESIMPULAN

Berdasarkan kajian perbandingan konstitusi dari 15 (lima belas) negara yang menganut sistem pemerintahan yang berbeda dapat disimpulkan bahwa peran kamar kedua parlemen dan kekuasaan kehakiman dalam proses pemberhentian Presiden cukup beragam. Namun demikian, berdasarkan hasil analisis terdapat

peran yang penting dari kamar kedua parlemen dalam proses pemberhentian Presiden, yaitu melaksanakan sidang untuk memeriksa dan memutuskan bersalah atau tidaknya Presiden atas dugaan dan tuntutan yang diajukan oleh kamar pertama. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, posisi dan kewenangan DPD sebagai kamar kedua terbilang masih lemah. Apabila peran DPD dalam proses pemberhentian Presiden ingin diperkuat maka setidaknya dapat mengacu pada ketentuan dan praktik terkait dengan peran kamar kedua dari berbagai negara yang telah dikaji dalam tulisan ini. Hal tersebut setidaknya dapat dilakukan melalui dua cara.

Pertama, memberikan kewenangan kepada DPD secara kelembagaan untuk dapat mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden kepada MPR yang didahului dengan pengajuan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran konstitusi; dan/atau *Kedua*, memberikan kewenangan kepada DPD secara kelembagaan untuk memberikan penilaian dan keputusan terhadap pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran konstitusi oleh Presiden dan/atau wakil Presiden, sebelum diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa dan diadili. Kedua cara ini untuk memosisikan peran dan kewenangan DPD secara kelembagaan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden, bukan hanya sekadar berperan sebagai perorangan anggota MPR saat sidang paripurna.

Selanjutnya, berdasarkan hasil analisis perbandingan terhadap negara-negara yang diteliti, kekuasaan kehakiman memiliki peran yang sangat bervariasi dalam proses pemberhentian Presiden, baik melalui Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, ataupun Dewan Konstitusi. Tidak ditemukan satu model mayoritas yang diterapkan oleh negara-negara tersebut dalam ketiga sistem pemerintahan yang berbeda. Namun demikian, meskipun sebagian kekuasaan kehakiman memiliki peran untuk menentukan bersalah atau tidaknya Presiden melakukan pelanggaran konstitusi dan hukum, akan tetapi umumnya keputusan akhir untuk memberhentikan Presiden tetap berada di tangan parlemen. Model seperti ini juga dianut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang mengembalikan proses pengambilan keputusan secara politik terhadap pemberhentian Presiden kepada MPR setelah melalui proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi.

Temuan dari hasil penelitian yang menggunakan analisis perbandingan terhadap 15 (lima belas) negara berbeda ini tentunya belum dapat menggambarkan

secara utuh sistem ketatanegaraan dunia dalam proses pemberhentian Presiden. Meskipun demikian, tulisan ini setidaknya dapat menjadi rujukan awal dan pemantik untuk dilakukannya penelitian lebih lanjut dengan skala perbandingan negara yang lebih banyak dan representasi kawasan dunia yang lebih luas.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuna Ilmu Populer.
- _____, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, 2011, *Konsitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Ball, Allan R. dan B. Guy Peters, 2000, *Modern Politics and Government*, New York: Palgrave Macmillan.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- König, Thomas, 2011, "Bicameralism and Party Politics in Germany: an Empirical Social Choice Analysis", *Political Studies*, Vol. 49, No. 3, h. 411-437.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Pramedia Group.
- Russell, Meg, 2013, "Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, Issue 3, h. 370-391.
- Shell, Donald, 2001, "The History of Bicameralism", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, Issue 1, h. 5-18, DOI: 10.1080/714003862.
- Sirajudin dan Winardi, 2015, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press.
- Strong, C.F. 1996, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Penerjemah : Derta Sri Widowatie*, Bandung: Nusa Media.
- Verney, Douglas V., 1992, "Parliamentary Government and Presidential Government", dalam Arend Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press.
- Wignjosebroto, Soetandyo, 2011, "Ragam-Ragam Penelitian Hukum", dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.

Yudho, Winarno dkk., 2005, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (Laporan Penelitian)*, Jakarta: Kerjasama MKRI dengan Konrad Adenauer Stiftung.

Zoelva, Hamdan, 2005, *Impeachment Presiden*, Jakarta: Konstitusi Press.

B. Konstitusi

Aljazair, *Constitution of Algeria*, ditetapkan pada 1989, diberlakukan kembali pada 1996 dengan amendemen hingga 2016.

Argentina, *Constitution of Argentina*, disahkan pada 1853, yang diberlakukan kembali pada 1983, dengan amendemen hingga 1994.

Azerbaijan, *Constitution of Azerbaijan*, ditetapkan pada 1995 dengan amendemen hingga 2016.

Bulgaria, *Constitution of Bulgaria*, ditetapkan pada 1991 dengan amendemen hingga 2015.

Brasil, *Constitution of Brazil*, ditetapkan pada 1988 dengan amendemen hingga 2017.

Finlandia, *Constitution of Finlandia*, ditetapkan pada 1999 dengan amendemen hingga 2011.

India, *Constitution of India*, ditetapkan pada 1946 dengan amendemen hingga 2016.

Indonesia, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, ditetapkan pada 1945 dengan amendemen hingga 2002.

Italia, *Constitution of Italy*, ditetapkan pada 1947 dengan amendemen hingga 2012.

Jerman, *Constitution of Germany*, ditetapkan pada 1949 dengan amendemen hingga 2014.

Perancis, *Constitution of France*, ditetapkan pada 4 Oktober 1958 dengan amendemen hingga 2008.

Rusia, *Constitution of Russia*, ditetapkan pada 12 Desember 1993 dengan amendemen hingga 2014.

South Africa, *Constitution of South Africa*, ditetapkan pada 1996 dengan amendemen hingga 2012.

The Philippines, *Constitution of the Philippines*, ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1987, dan berlaku efektif pada 11 Februari 1987.

United States of America, *Constitution of United States of America*, disahkan pada 1787 dan diberlakukan pada tanggal 1789, dengan amendemen hingga 1992.

Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu

The Phenomena of Two in One in Perppu Review

Iskandar Muda

Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti Jakarta

Jl. Mega Kuningan, Jakarta 12950

E-mail: iskandarmudaaphamk@yahoo.co.id

Naskah diterima: 25/01/2018 revisi: 24/04/2018 disetujui 21/05/2018

Abstrak

Dua lembaga negara sama-sama berwenang menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) “berwenang” berdasarkan Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sedangkan Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan putusannya No. 138/PUU-VII/2009 menyatakan “berwenang pula.” Dengan adanya dua lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang sama tersebut maka (dapat) terjadi fenomena. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada tiga bentuk fenomena *Two in One* Pengujian Perppu yang (dapat) terjadi. *Pertama*, “judicial examination for constitutionality to Perppu pre-legislative review.” *Kedua*, “judicial examination for constitutionality to Perppu post-legislative review.” *Ketiga*, jika terjadi *judicial review* Perppu di MK baik dalam keadaan bentuk fenomena pertama atau fenomena kedua tetapi dalam waktu yang berlarut-larut DPR tidak memberikan keputusan tidak menyetujui atau menyetujui Perppu menjadi undang-undang. Prosedur hukum untuk bentuk fenomena kedua tidak jauh berbeda dengan prosedur hukum fenomena bentuk pertama; prosedur hukum serta yang dijadikan dasar pertimbangannya mempunyai kesamaan. Sedangkan prosedur hukum untuk bentuk fenomena ketiga perlu pula dikaji lebih lanjut secara mendalam untuk mencapai titik temu oleh dua pihak (DPR dan MK) yang berwenang menguji Perppu. Bentuk fenomena dan prosedur hukum pertama dan kedua bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang bersifat pasif. Sedangkan bentuk fenomena dan prosedur hukum yang ketiga bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang bersifat aktif.

Kata Kunci: Fenomena, Pengujian, Perppu.

Abstract

Two state institutions are equally authorized to test the Government Regulation in Lieu of Laws (Perppu); The House of Representatives (DPR) is “authorized” based on Article 22 paragraph (2) and paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, while the Constitutional Court (MK) based on its verdict No. 138/PUU-VII/2009 declared “authorized as well.” With the existence of two state institutions that have the same authority, then the phenomena (can) happen. This research is a legal research using normative approach. The results of the study showed that there are three forms of phenomena of Two in One Perppu review which (can) happened. First, “judicial examination for the constitutionality to Perppu pre-legislative review.” Second, “judicial examination for the constitutionality to Perppu post-legislative review.” Third, in the case of Perppu judicial review in the Constitutional Court, either in the form of the first phenomenon or the second phenomenon, yet in the long period the DPR does not give a decision whether to approve the Perppu or not into the law. The legal procedure for the form of the second phenomenon is not much different from the legal procedure of the first form phenomenon; legal procedures and the basis of their considerations are merely the same. While the legal procedure for the third form of the phenomenon should also be studied further in depth to reach the final point by two parties (DPR and MK) authorized to review the Perppu. The first and the second forms of the phenomena and legal procedures can be regarded as a kind of passive authority. While the third form of the phenomena and legal procedures can be regarded as a type of active authority.

Keywords: *Phenomena, Review, Government Regulations in Lieu of Laws*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dinamika ketatanegaraan mengenai kewenangan antar lembaga negara telah terjadi; yaitu adanya dua lembaga negara yang sama-sama berwenang (*two in one*) menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).¹ Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) disebutkan “Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.”² Selanjutnya Pasal

¹ Dalam tulisan ini tidak membahas dan tidak pula memposisikan pro ataupun kontra terhadap substansi Perppu baik yang sudah pernah dan/atau sedang diuji oleh MK dan/atau DPR.

² Terkait tata cara pelaksanaan persidangan berdasarkan Pasal 221 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib disebutkan: (1) Tahun sidang DPR dimulai pada tanggal 16 Agustus dan diakhiri pada tanggal 15 Agustus tahun berikutnya dan apabila tanggal 16 Agustus jatuh pada hari libur, pembukaan tahun sidang dilakukan pada hari kerja sebelumnya, (2) Tahun sidang dibagi dalam 4 (empat) atau 5 (lima) masa persidangan sesuai dengan keputusan Badan Musyawarah dan (3) Masa persidangan meliputi masa sidang dan masa reses, kecuali pada persidangan terakhir dari satu periode keanggotaan DPR, masa reses ditiadakan.

22 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan: “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.”³ Dalam hal ini artinya DPR berwenang menguji Perppu (*legislative review* Perppu). *Kedua*, sedangkan Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 menyatakan “dirinya” berwenang⁴ pula menguji Perppu (*judicial review* Perppu).⁵

Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 akhirnya dijadikan yurisprudensi oleh putusan-putusan MK lainnya yang menyatakan bahwa pengujian Perppu termasuk kewenangan MK dan dalam hal ini setidaknya sudah ada 13 (tiga belas) putusan,⁶ yaitu: (i) Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009, (ii) Putusan MK No. 91/PUU-XI/2013, (iii) Putusan MK No. 92/PUU-XI/2013, (iv) Putusan MK No. 93/PUU-XI/2013, (v) Putusan MK No. 94/PUU-XI/2013, (vi) Putusan MK No. 128/PUU-XII/2014, (vii) Putusan MK No. 118-119-125-126-127-129130-135/PUU-XII/2014, (viii) Putusan MK No. 38/PUU-XV/2017, (ix) Putusan MK No. 39/PUU-XV/2017, (x) Putusan MK No. 41/PUU-XV/2017, (xi) Putusan MK No. 48/PUU-XV/2017, (xii) Putusan MK No. 49/PUU-XV/2017, dan (xiii) Putusan MK No. 52/PUU-XV/2017. Namun demikian, walaupun MK menyatakan “dirinya” berwenang menguji Perppu berwenang menguji Perppu, Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan tiga belas (13) putusan lainnya tidak ada satupun yang permohonannya dikabulkan.

Selanjutnya ada hal yang menarik yaitu sebelas dari empat belas putusan tersebut (Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan 13 putusan lainnya); MK memutus dengan Amar putusan: “Permohonan para Pemohon tidak dapat diterima,” dengan dasar pertimbangan bahwa para Pemohon telah kehilangan objek permohonannya karena Perppu yang diuji sudah disetujui DPR menjadi undang-undang.⁷

³ Ditegaskan kembali bahwa wewenang DPR berdasarkan Pasal 6 huruf (b) Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib disebutkan: “Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.”

⁴ Dengan adanya kewenangan MK menguji Perppu berdasarkan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 terjadi pula pro dan kontra antara sesama hakim MK maupun di luar lingkungan hakim MK, yaitu dalam kalangan dunia ilmu hukum. Lebih lanjutnya lihat Iskandar Muda, “Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1, Maret 2013, h. 69-88.

⁵ Memang benar pula bahwa secara tekstual bahwa kewenangan MK untuk menguji Perppu tidak tercantum dalam UUD 1945. Dalam hal ini mungkin sesuai pula apa yang dikatakan oleh John Marshall: “Hukum dikatakan inkonstitusional bukan karena bertentangan dengan konstitusi, tetapi karena hal itu bertentangan dengan doktrin yang dibuat oleh hakim untuk menafsirkan konstitusi.” Terkait pemahaman tentang “doktrin” lebih jelasnya lihat Iskandar Muda, “The Legal Logic of the Collapse on Non-Retroactive Doctrine in the Constitutional Court Decision”, *Constitutional Review Journal*, Volume 3, No. 1, May 2017, h. 98-99 & 103-105.

⁶ Namun demikian, selain diakhiri dengan “Putusan” ada pula proses Perkara Pengujian Perppu oleh MK diakhiri dengan “Ketetapan” dikarenakan Pemohon mencabut permohonannya. Setidaknya sampai saat ini sudah ada dua Ketetapan yaitu Ketetapan MK No. 90/PUU-XI/2013 dan Ketetapan MK No. 50/PUU-XV/2017.

⁷ Dalam hal ini lebih jelasnya lihat pada bagian Pembahasan dengan sub tema “Pengalaman MK Menghadapi Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu.”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan adanya fenomena sebagaimana telah dijabarkan di atas; permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah: “fenomena⁸ apa yang (dapat) terjadi dengan adanya dua lembaga negara (MK dan DPR) yang berwenang menguji Perppu (*Two in One* Pengujian Perppu) dan bagaimana prosedur⁹ hukum serta apa pula dasar pertimbangannya yang (dapat) diterapkan oleh MK.”

C. Metode Penelitian

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian¹⁰ ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan normatif. Salah satu kegunaan dari penelitian hukum adalah untuk mengetahui apakah dan bagaimanakah hukum mengatur suatu hal.¹¹ Adapun pendekatan normatif penelitian ini dengan tipologi sejarah hukum yang merupakan penelitian yang lebih dititik beratkan pada perkembangan-perkembangan prosedur hukum dalam rangka penyelesaian perkara pengujian Perppu. Dalam hal ini untuk mengetahui: “fenomena apa yang (dapat) terjadi dengan adanya dua lembaga negara (MK dan DPR) yang berwenang menguji Perppu (*Two in One* Pengujian Perppu) dan bagaimana prosedur hukum serta apa pula dasar pertimbangannya yang (dapat) diterapkan oleh MK.”

2. Cara Pengumpulan dan Jenis Data

Data diperoleh dari bahan-bahan yang berisi aturan hukum dan informasi lain terkait dengan suatu aturan, peristiwa hukum dan putusan hukum, yang disebut dengan bahan hukum. Perolehan bahan-bahan hukum dengan cara melakukan penelusuran dokumen hukum peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan dan penelusuran arsip. Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini meliputi Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder.¹²

⁸ Fenomena menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia setidaknya dapat diartikan dalam tiga hal: (i) hal-hal yang dapat disaksikan dengan pancaindra dan dapat diterangkan serta dinilai secara ilmiah, (ii) sesuatu yang luar biasa; keajaiban, dan (iii) fakta; kenyataan. Lihat Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi keempat, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, h. 390.

⁹ Kata “prosedur” dalam tulisan ini diartikan sebagai: “metode langkah demi langkah secara pasti dalam memecahkan suatu masalah.” Lihat Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, h. 1106.

¹⁰ Nicholas Walliman mengatakan: “Penelitian adalah tentang memperoleh pengetahuan dan mengembangkan pemahaman, mengumpulkan fakta dan menafsirkannya untuk membangun gambaran dunia di sekitar kita, dan bahkan di dalam kita. Setelah itu cukup jelas; bahwa kita harus memiliki pandangan tentang apa pengetahuan itu dan bagaimana bisa masuk akal dalam lingkungan kita. Pandangan-pandangan ini akan didasarkan pada filosofis sikap yang kita ambil.” Lihat Nicholas Walliman, *Research Methods: The Basics*, First published, New York: Routledge, 2011, h. 15.

¹¹ Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acap kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang di anggap pantas. Lihat Amirudin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004, h. 118.

¹² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. ke-1, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, h. 82.

3. Bahan Hukum Primer (*primary law material*)

Bahan hukum primer adalah keseluruhan norma positif yang terkandung dalam hukum perundang-undangan nasional, yang dalam ilmu hukum disebut *ius constitutum* dan dinyatakan berlaku sebagai “sumber hukum formal.”¹³ Dengan demikian bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Peraturan perundang-undangan terkait dengan Hukum Acara MK.
- 2) Putusan dan Ketetapan MK ketika memutus Perkara Pengujian Perppu.

4. Bahan Hukum Sekunder (*secondary law material*)

Bahan hukum sekunder adalah keseluruhan statemen, komentar ataupun argumen, baik yang lepas-lepas maupun yang ditulis secara sistematis dalam bentuk esai, yang mengetengahkan hadirnya apa yang disebut *ius constituendum*.¹⁴ Yang pada akhirnya bahan hukum sekunder tersebut akan memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan demikian bahan hukum sekunder dalam penelitian ini mencakup:

- 1) Buku-buku literatur.
- 2) Jurnal, makalah dan kamus.

5. Analisis Data

Teknik analisis data dalam penulisan ini dilakukan dengan cara pengumpulan, pengelompokan, pengolahan, dan penyajian data-data serta menarik kesimpulan dari hasil verifikasi data tersebut. Dengan analisis ini diharapkan nantinya akan memperoleh suatu kesimpulan akhir dari permasalahan yang diteliti mulai dari perincian permasalahan sampai kepada pemecahan masalah tersebut berdasarkan teori-teori yang telah dikemukakan.

PEMBAHASAN

A. Hubungan Kelembagaan Antara MK dan DPR

Secara kelembagaan hubungan antara MK dengan DPR dapat dicermati dalam rumusan pasal-pasal sebagaimana dalam UUD NRI 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan: “MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, yang

¹³ Soetandyo Wignjosobroto, *Disertasi: Sebuah Pedoman Ringkas Tentang Tatacara Penulisanannya*, Cetakan pertama, Surabaya: Laboratorium Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, 2007, h. 23-24.

¹⁴ *Ibid.*, h. 24.

dibuat oleh Presiden dan DPR”. Pasal 24C ayat (2) menyatakan: “MK wajib memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.” Pasal 24C ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan: “MK mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden.”

Sedangkan hubungan MK dan DPR secara kelembagaan berdasarkan UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK (UU MK) dapat dilihat pada Pasal 52, 54, dan 59. Pasal 52 UU MK disebutkan: MK menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi kepada DPR dan Presiden untuk diketahui dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Pasal 54 UU MK disebutkan: MK dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada MPR, DPR, dan/atau Presiden. Selanjutnya berdasarkan Pasal 59 UU MK disebutkan: “Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden, dan MA.”

Khusus Pasal 59 UU MK sebagaimana di atas; setelah adanya Perubahan UU MK yaitu UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU MK ditambah satu ayat lagi yang disebutkan: “Jika diperlukan perubahan terhadap undang-undang yang telah diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan MK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Namun demikian ketentuan ini semenjak hari Selasa tanggal 18 Oktober 2011 dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat berdasarkan Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011.

B. Asas-Asas Hukum Acara MK¹⁵

Asas hukum merupakan jantung yang menghubungkan antara aturan hukum dengan cita-cita dan pandangan masyarakat di mana hukum itu berlaku (asas hukum objektif). Di sisi lain, asas hukum dapat dipahami sebagai norma umum yang dihasilkan dari pengendapan hukum positif (asas hukum subjektif).¹⁶ P. Scholten menjelaskan asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu

¹⁵ Paragraf 1-4 pada bagian ini dapat juga dilihat dalam Khairuddin & Iskandar Muda, *Pokok-Pokok Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Bandar Lampung: Seksi Penerbitan Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung, 2012, h. 49-51.

¹⁶ Muchamad Ali Safa'at dkk., *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 14.

umum, sehingga ia sama sekali tidak atau terlalu banyak berbicara (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidak mungkin, karena untuk itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkret.¹⁷

Asas hukum harus memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang konkret dalam pembuatan Undang-Undang. Dalam bentuk lain sebagaimana yang dijelaskan Sudikno Mertokusumo, jika asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaidah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat lebih konkret daripada asas hukum. Kemudian juga ditambahkan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkret atau pasal-pasal. Misalnya adagium bahwa, “setiap orang dianggap tahu akan undang-undang” (*een ieder wordt geacht de wet kennen*).¹⁸

Dalam konteks Hukum Acara MK yang dimaksud dengan asas dalam hal ini adalah prinsip-prinsip dasar dan bersifat umum yang menjadi panduan atau bahkan ruh dalam penyelenggaraan peradilan konstitusi yang keberadaannya diperlukan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peradilan itu sendiri, yaitu tegaknya hukum dan keadilan, khususnya supremasi konstitusi dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Asas-asas tersebut harus dijabarkan dan dimanifestasikan baik di dalam peraturan maupun praktik hukum acara. Dengan sendirinya asas Hukum Acara MK menjadi pedoman dan prinsip yang memandu hakim dalam menyelenggarakan peradilan serta harus pula menjadi pedoman dan prinsip yang dipatuhi oleh pihak-pihak dalam proses peradilan.¹⁹

Sebagaimana proses peradilan pada umumnya, di dalam peradilan MK terdapat asas-asas baik yang bersifat umum untuk semua peradilan maupun yang khusus sesuai dengan karakteristik peradilan MK. Maruarar Siahaan, salah satu hakim konstitusi periode pertama, mengemukakan 6 (enam) asas dalam peradilan MK yaitu (1) *ius curia novit*; (2) Persidangan terbuka untuk umum; (3) Independen dan imparsial; (4) Peradilan dilaksanakan secara cepat, sederhana, dan biaya ringan; (5) Hak untuk didengar secara seimbang (*audi et alteram partem*); dan (6) Hakim aktif dan juga pasif dalam persidangan. Selain itu, menurut Muchamad Ali Safa'at dkk, terdapat pula satu asas lagi yaitu asas (7) Praduga Keabsahan (*praesumptio iustae causa*).²⁰

¹⁷ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Edisi 1, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009, h. 19.

¹⁸ *Ibid.*, h. 22-23.

¹⁹ Muchamad Ali Safa'at dkk., *Op. Cit.*, h. 15.

²⁰ *Ibid.*

Asas-asas hukum yang terdapat dalam Hukum Acara MK sebagaimana dikatakan oleh Maruarar Siahaan dan Muchamad Ali Safa'at dkk tersebut di atas bisa diklasifikasikan juga menjadi dua kelompok asas, yaitu (i) asas hukum yang secara langsung terkait dengan pembuktian dan (ii) asas hukum yang tidak secara langsung berkaitan dengan pembuktian. Menurut pandangan Eddy O.S. Hiariej mengungkapkan juga satu lagi asas hukum yang tidak secara langsung berkaitan dengan pembuktian dalam peradilan di MK, yaitu berlaku juga asas *persona standi in iudicio* (*legal standing*) dalam peradilan di MK, asas ini artinya dalam berperkara seseorang harus membuktikan bahwa orang tersebut mempunyai kewenangan atau kepentingan untuk mengajukan gugatan atau berperkara di pengadilan.²¹

Mengenai *legal standing* dalam permohonan pengujian undang-undang di MK, sejak Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan MK No. 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 dan putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU No. 2004 tentang MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

1. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945;
2. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
3. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. adanya hubungan sebab akibat (*casual verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; dan
5. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.²²

Dengan adanya ketentuan mengenai syarat-syarat (*legal standing*) tersebut di atas, maka di dalam permohonannya pemohon mesti menguraikan secara rinci dan jelas tentang kategori atau kualifikasinya sebagai pihak. Misalnya, sebagai

²¹ Eddy O.S. Hiariej, *Teori & Hukum Pembuktian*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012, h. 46.

²² Maria Farida Indrati, "Prosedur Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi", *Makalah* disampaikan dalam Kegiatan Pendidikan dan Pelatihan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Kerjasama dengan Dosen Pengajar Mata Kuliah Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi di Hotel Sheraton Media, Jakarta, 21 Juni 2011, h. 13. Lihat juga dalam Khairuddin & Iskandar Muda, *Op.Cit.*, h. 94.

perorangan atau kelompok orang, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat, atau sebagai lembaga negara. Setelah itu baru diuraikan tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional (yang dirugikan, juga harus diuraikan secara jelas).²³ Seandainya pemohon tidak mempunyai *legal standing* tentunya pokok permohonan tidak dipertimbangkan, misalnya dalam Perkara Pengujian Perppu yaitu dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009 Mahkamah berkesimpulan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan, yang pada akhirnya pokok permohonan tidak dipertimbangkan.²⁴

Namun demikian berdasarkan penilaian kelima kriteria *legal standing* di atas, kadang-kadang juga tidak dapat ditentukan sebelum memeriksa pokok permohonan. Bahkan, kesimpulan mengenai kelima hal di atas kadang-kadang baru dapat diketahui setelah proses pembuktian.²⁵

C. Pengalaman MK Menghadapi Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu

Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu yaitu adanya dua lembaga tinggi negara (MK dan DPR) dalam waktu yang bersamaan menjalankan kewenangannya setidaknya sampai saat ini sudah pernah terjadi tiga kali. **Pertama**, ketika MK dan DPR dalam waktu yang bersamaan menjalankan kewenangannya yaitu melakukan Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK (Perppu MK). MK melakukan sidang perdana *judicial review* Perppu MK pada tanggal 12 November 2013, akan tetapi sebelum *judicial review* tersebut diputus oleh MK; DPR sudah lebih dulu melalui *legislative review* yang pada akhirnya menyetujui Perppu MK menjadi undang-undang pada tanggal 19 Desember 2013 dalam Sidang Paripurna melalui mekanisme voting.

Tentunya dengan adanya hasil *legislative review* yang menyetujui Perppu MK menjadi undang-undang tersebut; MK menanggapi dengan bijak sebagaimana telah tertuang dalam empat putusannya yaitu: (i) Putusan MK No. 91/PUU-XI/2013, (ii) Putusan MK No. 92/PUU-XI/2013, (iii) Putusan MK No. 93/PUU-XI/2013, dan (iv) Putusan MK No. 94/PUU-XI/2013. Dalam keempat Putusan MK tersebut dinyatakan bahwa: "Permohonan pemohon tidak dapat diterima," yang tentunya dengan dasar pertimbangan pemohon telah kehilangan objek permohonannya yaitu Perppu MK sudah disetujui DPR menjadi undang-undang.

²³ *Ibid.*

²⁴ Iskandar Muda, "Pro-Kontra ... ", *Op.Cit.*, h. 71.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 46-47.

Selanjutnya Perppu MK yang disetujui DPR menjadi undang-undang tersebut menjadi UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK menjadi Undang-Undang (UU No. 4 Tahun 2014). Yang pada akhirnya ada pihak juga yang mengajukan permohonan untuk *judicial review* UU No. 4 Tahun 2014 dan berdasarkan Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014; MK menyatakan UU No. 4 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Kedua, ketika MK dan DPR dalam waktu yang bersamaan menjalankan kewenangannya yaitu melakukan Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Perppu Pilkada) dan Perppu No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perppu Pemda), sebelum MK memutus perkara Perkara *judicial review* Perppu Pilkada dan Perppu Pemda tersebut;²⁶ DPR melalui *legislative review* dalam Rapat Paripurna pada tanggal 20 Januari 2015 telah menyetujui kedua Perppu tersebut menjadi undang-undang. Pada 18 Februari 2015 berdasarkan Putusan MK No. 118-119-125-126-127-129130-135/PUU-XII/2014²⁷ Mahkamah menyatakan bahwa: "Permohonan para Pemohon tidak dapat diterima," dengan dasar pertimbangan para Pemohon telah kehilangan objek permohonannya, yaitu Perppu Pilkada dan Perppu Pemda sudah disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Ketiga, ketika MK dan DPR dalam waktu yang bersamaan menjalankan kewenangannya yaitu melakukan pengujian Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas). MK melakukan sidang perdana *judicial review* Perppu Ormas pada tanggal 26 Juli 2017, akan tetapi sebelum *judicial review* Perppu Ormas diputus oleh MK; DPR sudah lebih dulu melalui *legislative review* yang pada akhirnya menyetujui Perppu Ormas menjadi undang-undang pada tanggal 24 Oktober 2017 dalam Sidang Paripurna melalui mekanisme voting setelah gagal mencapai musyawarah mufakat.

²⁶ Perppu Pilkada dan Perppu Pemda dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal. 2 Oktober 2014 dan akhirnya kedua Perppu tersebut disetujui oleh DPR menjadi undang-undang pada Rapat Paripurna tanggal 20 Januari 2015. Presiden Jokowi pada tanggal 2 Februari 2015 mensahkan kedua Perppu tersebut menjadi UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan UU No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷ Dalam perkara Pengujian Perppu Pilkada dan Perppu Pemda tersebut; Pihak Terkait Langsung, baik dari pihak DPR dan Presiden hadir pula dalam persidangan untuk memberikan keterangan. Bahkan Presiden menyampaikan surat tertanggal 15 Januari 2015, No. M. HH. PP. 02.02-26 perihal "Ahli dari Pemerintah," yg pada pokoknya memohon kepada MK untuk memberikan kesempatan kepada Pemerintah dengan membuka persidangan kembali, guna mendengarkan keterangan ahli/saksi Presiden. Akhirnya Mahkamah menjawab melalui Kepaniteraan Mahkamah dengan surat No. 3/PAN.MK/1/2015 bertanggal 25 Januari 2015, Mahkamah memandang telah cukup proses pemeriksaan perkara *a quo* sehingga tidak perlu membuka sidang kembali dan Pemerintah dapat menyampaikan keterangan ahli secara tertulis kepada Mahkamah. Lihat Putusan MK No. 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014, h. 223.

Tentunya dengan adanya hasil *legislative review* yang menyetujui Perppu Ormas menjadi undang-undang tersebut, MK menanggapi dengan bijak sebagaimana telah tertuang dalam enam putusannya yaitu: (i) Putusan MK No. 38/PUU-XV/2017, (ii) Putusan MK No. 39/PUU-XV/2017, (iii) Putusan MK No. 41/PUU-XV/2017, (iv) Putusan MK No. 48/PUU-XV/2017, (v) Putusan MK No. 49/PUU-XV/2017, dan (vi) Putusan MK No. 52/PUU-XV/2017.²⁸ Dalam keenam Putusan MK tersebut dinyatakan bahwa: “Permohonan pemohon tidak dapat diterima,” yang tentunya dengan dasar pertimbangan pemohon telah kehilangan objek permohonannya yaitu Perppu Ormas sudah disetujui DPR menjadi undang-undang.

Selanjutnya Perppu Ormas yang disetujui DPR menjadi undang-undang tersebut disahkan oleh Presiden Jokowi pada tanggal 22 November 2017 menjadi UU No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU No. 16 Tahun 2017). Sampai saat ini ada tiga permohonan untuk *judicial review* UU No. 16 Tahun 2017 dan telah teregistrasi, yaitu Perkara No. 94/PUU-XV/2017 tertanggal 14 November 2017,²⁹ Perkara No. 2/PUU-XVI/2018 tertanggal 3 Januari 2018 dan Perkara No. 9/PUU-XVI/2018 tertanggal 6 Februari 2018.³⁰

Prosedur hukum yang dilakukan MK dalam hal memutus kedua perkara *judicial review* (Perppu MK dan Perppu Ormas) sebagaimana dimaksud di atas setelah adanya hasil *legislative review* oleh DPR tentunya patut diapresiasi. Prosedur hukum sebagaimana dimaksud tersebut tentunya dapat pula diartikan sebagai upaya pencegahan kemungkinan terjadinya potensi sengketa kewenangan antar Lembaga Negara yaitu antara MK dan DPR.

D. Bentuk Fenomena, Prosedur, Dasar Pertimbangan, dan Sifat Kewenangan

Setidaknya ada tiga bentuk fenomena *Two in One* pengujian Perppu yang (dapat) terjadi. *Pertama*, jika terjadi *judicial examination for constitutionality to Perppu pre-legislative review*, yaitu adanya *judicial review* Perppu di MK akan tetapi setelah itu (tidak lama kemudian) terjadi pula *legislative review* Perppu di DPR. *Kedua*, jika terjadi *judicial examination for constitutionality to Perppu post-legislative review*, yaitu adanya *judicial review* Perppu di MK padahal sebelumnya *legislative review* Perppu di DPR sedang berjalan. *Ketiga*, bisa juga kemungkinan

²⁸ Dimana keenam putusan MK tersebut diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 12 Desember Tahun 2017.

²⁹ Memang khusus Perkara No. 94/PUU-XV/2017 tertanggal 14 November 2017 tetap diregistrasi oleh MK, padahal UU No. 16 Tahun 2017 baru disahkan oleh Presiden Jokowi pada tanggal 22 November 2017.

³⁰ Namun demikian dari ketiga pemohon *judicial review* UU No. 17 Tahun 2017 terdapat satu permohonan yang ditarik kembali oleh Pemohon, yang pada akhirnya dikeluarkanlah Ketetapan MK No. 9/PUU-XVI/2018 yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 20 Maret Tahun 2018.

adanya *judicial review* Perppu di MK baik dalam keadaan bentuk fenomena pertama atau fenomena kedua sebagaimana dimaksud di atas tapi dalam waktu yang berlarut-larut DPR tidak memberikan keputusan tidak menyetujui atau menyetujui Perppu menjadi undang-undang sebagaimana amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, yaitu: “Perppu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.”

Prosedur hukum untuk **fenomena pertama**; dapat diartikan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR, yang tentunya dalam hal ini MK sebaiknya tidak memutus perkara sebelum proses *legislative review* Perppu di DPR selesai terlebih dahulu. Dan terkait ini sudah pernah terjadi sebagaimana telah tertuang dalam sebelas putusan MK yaitu: (i) Putusan MK No. 91/PUU-XI/2013, (ii) Putusan MK No. 92/PUU-XI/2013, (iii) Putusan MK No. 93/PUU-XI/2013, (iv) Putusan MK No. 94/PUU-XI/2013, (v) Putusan MK No. 118-119-125-126-127-129130-135/PUUXII/2014, (vi) Putusan MK No. 38/PUU-XV/2017, (vii) Putusan MK No. 39/PUU-XV/2017, (viii) Putusan MK No. 41/PUU-XV/2017, (ix) Putusan MK No. 48/PUU-XV/2017, (x) Putusan MK No. 49/PUU-XV/2017, dan (xi) Putusan MK No. 52/PUU-XV/2017.

Sebelas putusan MK tersebut dinyatakan bahwa: “Permohonan para Pemohon tidak dapat diterima,” yang tentunya dengan dasar pertimbangan para Pemohon telah kehilangan objek permohonannya yaitu Perppu MK, Perppu Pilkada, Perppu Pemda, dan Perppu Ormas sudah disetujui DPR menjadi undang-undang. Begitu pula prosedur hukum untuk **fenomena kedua**; dapat pula bertujuan juga untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR, dalam hal ini permohonan pengujian Perppu bisa saja diproses di MK, akan tetapi dengan catatan MK menjatuhkan putusan setelah adanya hasil dari *legislative review* Perppu di DPR. Mengapa prosedur hukum untuk fenomena pertama dan kedua yang sebagaimana dimaksud tersebut untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR.? Coba bayangkan; misalnya ketika MK menyatakan sebuah Perppu inkonstitusional sementara setelah itu Perppu tersebut mendapat persetujuan dari DPR, atau bisa juga ketika MK menyatakan sebuah Perppu konstitusional sementara setelah itu Perppu tersebut tidak mendapat persetujuan dari DPR. Tentunya dalam hal ini-lah kemungkinan terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR.

Selanjutnya ketika melihat **fenomena ketiga** untuk menggunakan prosedur hukumnya terasa lebih rumit daripada bentuk fenomena pertama dan fenomena

kedua, namun demikian apapun prosedur hukum yang akan digunakan sejatinya bertujuan untuk mencegah kemungkinan terjadinya inkonstitusionalitas Perppu yang berlarut-larut³¹ dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu: “Perppu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.”³² Prosedur hukumnya bisa saja MK memproses Pengujian Perppu akan tetapi dengan catatan MK berkewajiban menghadirkan para pihak terkait langsung (dari DPR dan Presiden) dan pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak langsung, dimana semua pihak tersebut mempunyai hak untuk didengar keterangannya. Tidak ketinggalan pula dalam hal ini apabila dipandang perlu Hakim MK dapat memanggil saksi dan/ atau ahli dalam persidangan. Namun demikian semua ini dilaksanakan akan lebih baik jika MK terlebih dahulu memastikan bahwa pemohon mempunyai *legal standing*. Prosedur hukum dalam hal menangani fenomena yang ketiga ini; yang dijadikan dasar pertimbangannya adalah asas *ius curia novit, persona standi in iudicio*, hak untuk didengar secara seimbang, hakim aktif dalam persidangan, dan asas independen dan imparial.

Berdasarkan tiga bentuk fenomena *Two in One* pengujian Perppu dan prosedur hukum sebagaimana dimaksud di atas tersebut dapat pula dikatakan sebagai dua jenis kewenangan MK dalam hal kewenangan *judicial review* Perppu. Bentuk fenomena dan prosedur hukum pertama dan kedua bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang **bersifat pasif**, artinya MK memutus perkara *judicial review* Perppu setelah adanya hasil *legislative review* Perppu di DPR, dalam hal ini dapat diartikan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR. Sedangkan fenomena dan prosedur hukum ketiga bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang **bersifat aktif**, artinya MK bisa saja memutus perkara *judicial review* Perppu jika terlebih dahulu telah “benar-benar” terjadi inkonstitusionalitas Perppu yang berlarut-larut dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.

Lebih jelas dan lengkapnya secara ringkas terkait fenomena *Two in One* pengujian Perppu yang (dapat) terjadi, prosedur hukum, dasar pertimbangan dan sifatnya sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

³¹ Terkait kemungkinan terjadinya inkonstitusionalitas Perppu yang berlarut-larut, Moh. Mahfud MD pernah mengatakan: “Dapat terjadi suatu saat Perppu dibuat secara sepihak oleh Presiden tetapi secara politik DPR tidak dapat bersidang untuk membahasnya karena situasi tertentu, baik karena keadaan yang sedang tidak normal maupun karena sengaja dihambat dengan kekuatan politik tertentu agar DPR tidak dapat bersidang...” Lihat Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*) Moh. Mahfud MD dalam Putusan MK 138/PUU-VIII/2009, h. 30.

³² Terkait Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 ini; Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa jika masa persidangan yang dewasa ini tiga bulanan, maka usia Perppu itu paling lama hanya sekitar 4-6 bulan saja, dan sesudah itu harus dicabut atau diterima menjadi Undang-Undang baru. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 71.

Tabel:
**Tiga Bentuk Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu yang (dapat)
 Terjadi, Prosedur Hukum, Dasar Pertimbangan dan Sifatnya**

No.	Bentuk Fenomena	Prosedur* Hukum	Dasar Pertimbangan	Sifatnya
1	Jika terjadi "judicial examination for constitutionality to Perppu pre-legislative review," yaitu adanya Pengujian Perppu di MK akan tetapi setelah itu (tidak lama kemudian) terjadi pula <i>legislative review</i> Perppu di DPR. NB: Sudah terjadi.	<ol style="list-style-type: none"> 1. MK berkewajiban menghadirkan para pihak yaitu: <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak terkait langsung, yaitu dari DPR dan Presiden. b. Pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak langsung yang mempunyai hak untuk didengar keterangannya. 2. MK sebaiknya tidak memutus perkara sebelum proses <i>legislative review</i> Perppu di DPR selesai terlebih dahulu. 3. Baik dalam keadaan DPR tidak menyetujui ataupun menyetujui Perppu menjadi UU maka MK dapat menghentikan proses persidangan dalam bentuk pu- 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asas hak untuk didengar secara seimbang, artinya baik pihak terkait langsung bahkan bisa juga pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak langsung mempunyai hak untuk didengar keterangannya.** 2. Dalam hal ini bertujuan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR. 3. Obyek permohonan (<i>objectum litis</i>) sudah tidak ada. 	Bersifat pasif, artinya MK memutus perkara <i>judicial review</i> Perppu setelah adanya hasil <i>legislative review</i> Perppu di DPR, dalam hal ini dapat diartikan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR. Coba bayangkan; misalnya ketika MK menyatakan sebuah Perppu inkonstitusional sementara setelah itu Perppu tersebut mendapat persetujuan dari DPR, atau bisa juga ketika MK menyatakan sebuah Perppu konstitusional sementara setelah itu Perppu tersebut tidak mendapat persetujuan dari

* Kata "prosedur" yang dimaksud disini sebagaimana sudah dijelaskan pada bagian pendahuluan (lihat *foot note*), yaitu "prosedur" diartikan sebagai: "metode langkah demi langkah secara pasti dalam memecahkan suatu masalah. Lihat Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, h. 1106. Langkah demi langkah yang dimaksud disini secara garis besarnya saja; yaitu langkah-langkah yang ada hubungannya dengan kepentingan tulisan ini. Sebagian "langkah-langkah" tersebut terdapat pula dalam Peraturan MK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

** Muchamad Ali Safa'at dkk., *Op.Cit.*, h. 22.

No.	Bentuk Fenomena	Prosedur Hukum	Dasar Pertimbangan	Sifatnya
		<p>tusan dengan amar putusan “Permohonan Tidak Dapat Diterima.”</p> <p>4. Namun demikian jika nantinya Perppu sudah menjadi undang-undang dan ada pihak yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang tersebut; bisa saja MK menerima permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut.</p>	<p>4. Ketika Perppu sudah menjadi undang-undang; artinya undang-undang tersebut bisa juga diperkarakan di MK.</p>	<p>DPR. Tentunya dalam hal inilah kemungkinan terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR.</p>
2	<p>Jika terjadi “judicial examination for constitutionality to Perppu post-legislative review,” yaitu adanya pengujian Perppu di MK padahal sebelumnya <i>legislative review</i> Perppu di DPR sedang berjalan. NB: Dapat terjadi, (seandainya terjadipun dapat saja prosedur hukum, dasar</p>	<p>1. Permohonan pengujian Perppu bisa saja diproses di MK, akan tetapi dengan catatan MK menjatuhkan putusan setelah adanya hasil dari <i>legislative review</i> Perppu di DPR.</p> <p>2. MK berkewajiban menghadirkan para pihak yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak terkait langsung, yaitu dari DPR dan Presiden. b. Pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak langsung yang mempunyai 	<p>1. Dalam hal ini bertujuan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR.</p> <p>2. Asas hak untuk didengar secara seimbang, artinya baik pihak terkait langsung bahkan bisa juga pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak langsung mempunyai hak untuk didengar</p>	<p>Bersifat pasif; dan sama dengan di atas.</p>

No.	Bentuk Fenomena	Prosedur Hukum	Dasar Pertimbangan	Sifatnya
	pertimbangan dan sifatnya tidak jauh berbeda dengan yang pertama di atas).	<p>hak untuk didengar keterangannya.</p> <p>3. Baik DPR tidak menyetujui ataupun menyetujui Perppu menjadi undang-undang maka MK dapat menghentikan proses persidangan dalam bentuk putusan dengan amar putusan "Permohonan Tidak Dapat Diterima."</p> <p>4. Namun demikian jika nantinya setelah Perppu sudah menjadi undang-undang dan ada pihak yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang tersebut; bisa saja MK menerima permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut.</p>	<p>keterangannya.**</p> <p>3. Obyek permohonan (<i>objectum litis</i>) sudah tidak ada.</p> <p>4. Ketika Perppu sudah menjadi undang-undang; artinya undang-undang tersebut bisa juga diperkarakan di MK.</p>	
3	Jika terjadi pengujian Perppu di MK baik dalam	1. Permohonan pengujian Perppu tetap diproses di MK.	1. Asas <i>ius curia novit</i> , artinya pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa,	Bersifat aktif, artinya MK bisa saja memutuskan perkara <i>judicial review</i> Perppu jika terlebih dahulu

*** Muchamad Ali Safa'at dkk., *Op.Cit.*, h. 22.

No.	Bentuk Fenomena	Prosedur Hukum	Dasar Pertimbangan	Sifatnya
	keadaan bentuk fenomena 1 atau fenomena 2 tapi dalam waktu yang berlarut-larut DPR tidak memberikan keputusan tidak menyetujui atau menyetujui Perppu menjadi UU sebagaimana amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. NB: Dapat terjadi.	2. MK memastikan apakah pemohon mempunyai <i>legal standing</i> atau tidak. 3. Jika pemohon sudah dipastikan mempunyai <i>legal standing</i> selanjutnya MK berkewajiban menghadirkan para pihak yaitu: <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak terkait langsung, yaitu dari DPR dan Presiden. 	mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas.**** 2. Asas <i>persona standi in iudicio</i> , artinya dalam berperkara seseorang harus membuktikan bahwa orang tersebut mempunyai kewenangan atau kepentingan untuk mengajukan gugatan atau berperkara di pengadilan.***** 3. Asas hak untuk didengar secara seimbang, artinya baik pihak terkait langsung bahkan bisa juga pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak	telah “benar-benar” terjadi inkonstitusionalitas Perppu yang berlarut-larut dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.

**** Muchamad Ali Safa'at dkk., *Op.Cit.*, h. 15.

***** Eddy O.S. Hiariej, *Op.Cit.*, h. 46.

No.	Bentuk Fenomena	Prosedur Hukum	Dasar Pertimbangan	Sifatnya
		<p>b. Pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak langsung yang mempunyai hak untuk didengar keterangannya.</p> <p>4. Tidak ketinggalan pula apabila dipandang perlu Hakim MK dapat memanggil saksi dan/atau ahli dalam persidangan.</p> <p>5. MK bisa saja memutus perkara <i>judicial review</i> Perppu jika terlebih dahulu telah “benar-benar” terjadi inkonstitusionalitas Perppu yang berlarut-larut dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.</p>	<p>langsung mempunyai hak untuk didengar keterangannya.*****</p> <p>4. Asas hakim aktif dalam persidangan, artinya jika dipandang perlu hakim konstitusi dapat menghadirkan saksi dan/atau ahli dalam persidangan.*****</p> <p>5. Asas independen dan imparsial, artinya tidak dapat diintervensi oleh lembaga dan kepentingan apapun, serta tidak memihak kepada salah satu pihak yang berperkara atau imparsial.*****</p>	

Sumber: Peraturan MK, Asas-asas Hukum Acara MK, Putusan MK mengenai Pengujian Perppu, Kamus dan Pendapat para pakar dalam literatur buku serta Pemahaman original dari Penulis.

***** Muchamad Ali Safa'at dkk., *Op.Cit.*, h. 22.

***** *Ibid.*, h. 23-24.

***** Lebih jelas dan lengkapnya lihat *Ibid.*, h. 18-21.

Berdasarkan tiga bentuk fenomena, prosedur hukum, dasar pertimbangan dan sifat kewenangannya sebagaimana dijabarkan pada tabel di atas, maka dapat dikatakan pula bahwa dengan adanya kewenangan MK menguji Perppu merupakan suatu tindakan yang bijak. Hanya saja, ketika menghadapi bentuk fenomena yang ketiga; berapa lama yang pastinya jika dikatakan sebagai hal yang “berlarut-larut” dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, hal tersebut patut pula dikaji lebih lanjut secara mendalam untuk mencapai titik temu oleh dua pihak yang berwenang menguji Perppu (*two in one*; MK dan DPR).

PENUTUP

Setidaknya ada tiga bentuk fenomena *Two in One* pengujian Perppu yang (dapat) terjadi. *Pertama*, “*judicial examination for constitutionality to Perppu pre-legislative review*” *Kedua*, “*judicial examination for constitutionality to Perppu post-legislative review*.” *Ketiga*, jika terjadi *judicial review* Perppu di MK baik dalam keadaan bentuk fenomena pertama atau fenomena kedua tapi dalam waktu yang berlarut-larut DPR tidak memberikan keputusan tidak menyetujui atau menyetujui Perppu menjadi undang-undang.

Berdasarkan ketiga bentuk fenomena *Two in One* pengujian Perppu tersebut; semenjak adanya Perppu dikeluarkan semenjak MK “berdiri,” bentuk fenomena *Two in One* pengujian Perppu yang pertama sudah pernah terjadi. Prosedur hukumnya adalah MK memutus perkara setelah proses *legislative review* Perppu di DPR selesai terlebih dahulu dan ini merupakan prosedur hukum yang tepat sehingga dapat diartikan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan.

Prosedur hukum untuk bentuk fenomena *Two in One* pengujian Perppu yang kedua tidak jauh berbeda dengan prosedur hukum fenomena bentuk pertama, prosedur hukum serta yang dijadikan dasar pertimbangannya mempunyai kesamaan. Dalam hal ini, MK sebaiknya memutus perkara setelah proses *legislative review* Perppu di DPR selesai terlebih dahulu dengan dasar pertimbangan: untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR. Setelah itu; baik dalam keadaan DPR tidak menyetujui ataupun menyetujui Perppu menjadi undang-undang maka MK dapat menghentikan proses persidangan dalam bentuk putusan dengan amar putusan “Permohonan Tidak Dapat Diterima,” dengan dasar pertimbangan: Obyek permohonan (*objectum litis*) sudah tidak ada.

Namun demikian jika nantinya Perppu sudah menjadi undang-undang dan ada pihak yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang tersebut; bisa saja MK menerima permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut dengan dasar pertimbangan: bahwa ketika Perppu sudah menjadi undang-undang; artinya undang-undang tersebut bisa juga diperkarakan di MK.

Selanjutnya prosedur hukum untuk bentuk Fenomena *Two in One* pengujian Perppu yang ketiga adalah MK tetap memproses pengujian Perppu akan tetapi dengan catatan MK berkewajiban menghadirkan para pihak terkait langsung (dari DPR dan Presiden) dan pihak terkait lain yang berkepentingan secara tidak langsung, dimana semua pihak tersebut mempunyai hak untuk didengar keterangannya. Tidak ketinggalan pula dalam hal ini apabila dipandang perlu Hakim MK dapat memanggil saksi dan/atau ahli dalam persidangan. Namun demikian semua ini dilaksanakan akan lebih baik jika MK terlebih dahulu memastikan bahwa pemohon mempunyai *legal standing*. Prosedur hukum dalam hal menangani fenomena yang ketiga ini; yang dijadikan dasar pertimbangannya adalah asas *ius curia novit*, *persona standi in iudicio*, hak untuk didengar secara seimbang, hakim aktif dalam persidangan, dan asas independen dan imparsial.

Bentuk fenomena dan prosedur hukum pertama dan kedua bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang bersifat pasif, artinya MK memutus perkara setelah adanya hasil *legislative review* Perppu di DPR, dalam hal ini dapat pula diartikan untuk mencegah terjadinya potensi sengketa kewenangan antara MK dan DPR.

Sedangkan bentuk fenomena dan prosedur hukum ketiga bisa dikatakan sebagai jenis kewenangan yang bersifat aktif, artinya MK bisa membuat keputusan jika terlebih dahulu telah “benar-benar” terjadi inkonstitusionalitas Perppu yang berlarut-larut dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. Dan tentunya ketika menghadapi bentuk fenomena ini perlu pula dikaji lebih lanjut secara mendalam untuk mencapai titik temu oleh dua pihak yang berwenang menguji Perppu (*two in one*; MK dan DPR), yaitu berapa lama yang pastinya jika dikatakan sebagai hal yang “berlarut-larut” dikarenakan DPR tidak melaksanakan amanat Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. Dimana kajian lebih lanjut tersebut diharapkan sejatinya bertujuan pula untuk menjaga dinamika hukum tata negara tetap berjalan di atas “rel-nya” dan sesuai pula dengan amanat konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amirudin & Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Anonim, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku VI, Kekuasaan Kehakiman)*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Edisi Kedua Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hiariej, Eddy O.S., 2012, *Teori & Hukum Pembuktian*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Khairuddin & Iskandar Muda, 2012, *Pokok-Pokok Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Bandar Lampung: Seksi Penerbitan Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung.
- Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. ke-1, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Safa'at, Muchamad Ali, dkk., 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Siahaan, Maruarar, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, edisi dua, Jakarta: Sinar Grafika.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Edisi 1, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Walliman, Nicholas, 2011, *Research Methods: The Basics*, First published, New York: Routledge.
- Wignjosubroto, Soetandyo, 2007, *Disertasi: Sebuah Pedoman ringkas Tentang Tatacara Penulisan*, Cetakan pertama, Surabaya: Laboratorium Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga.

Jurnal, Makalah & Kamus

Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi keempat, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Indrati, Maria Farida, 2011, "Prosedur Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi", *Makalah* disampaikan dalam Kegiatan Pendidikan dan Pelatihan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Kerjasama dengan Dosen Pengajar Mata Kuliah Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi di Hotel Sheraton Media, Jakarta, 21 Juni 2011.

Muda, Iskandar, 2017, "The Legal Logic of the Collapse on Non-Retroactive Doctrine in the Constitutional Court Decision", *Constitutional Review Journal*, May, Volume 3, Number 1, Jakarta: The Constitutional Court of The Republic of Indonesia. h. 98 – 118.

-----, 2013, "Pro-Kontra Dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret, Jakarta: Mahkamah Konstitusi. h. 69 – 88.

Putusan Pengadilan

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Senin, 8 Februari Tahun 2010.

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 145/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian UU No. 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang juncto UU No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 20 April Tahun 2010.

Republik Indonesia, *Ketetapan MK No. 90/PUU-XI/2013 mengenai Permohonan Pengujian Pasal I angka 2 Pasal 15 ayat (2) huruf i, ayat (3) huruf f; angka 7 Pasal 27A ayat (1) dan ayat (7) Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan*

kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 7, Pasal 24B dan Pasal 27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Kamis, 30 Januari Tahun 2014 (selesai diucapkan pukul 16.29 WIB).

Republik Indonesia, Putusan MK No. 91/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Kamis, 30 Januari Tahun 2014 (selesai diucapkan pukul 16.35 WIB).

Republik Indonesia, Putusan MK No. 92/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Kamis, 30 Januari Tahun 2014 (selesai diucapkan pukul 16.40 WIB).

Republik Indonesia, Putusan MK No. 93/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Kamis, 30 Januari Tahun 2014 (selesai diucapkan pukul 16.47 WIB).

Republik Indonesia, Putusan MK No. 94/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Kamis, 30 Januari Tahun 2014 (selesai diucapkan pukul 16.52 WIB).

Republik Indonesia, Putusan MK No. 128/PUU-XII/2014 mengenai Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Rabu, 3 Desember Tahun 2014.

Republik Indonesia, Putusan MK No. 118-119-125-126-127-129130-135/PUUXII/2014 mengenai Pengujian Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Rabu, 18 Februari Tahun 2015.

Republik Indonesia, *Ketetapan MK No. 50/PUU-XV/2017 mengenai Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 7 November Tahun 2017.*

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 38/PUU-XV/2017 mengenai Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 12 Desember Tahun 2017 (selesai diucapkan pukul 13.58 WIB).*

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 39/PUU-XV/2017 mengenai Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 12 Desember Tahun 2017 (selesai diucapkan pukul 14.04 WIB).*

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 41/PUU-XV/2017 mengenai Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 12 Desember Tahun 2017 (selesai diucapkan pukul 14.14 WIB).*

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 48/PUU-XV/2017 mengenai Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 12 Desember Tahun 2017 (selesai diucapkan pukul 14.25 WIB).*

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 49/PUU-XV/2017 mengenai Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 12 Desember Tahun 2017 (selesai diucapkan pukul 14.33 WIB).*

Republik Indonesia, *Putusan MK No. 52/PUU-XV/2017 mengenai Permohonan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari Selasa, 12 Desember Tahun 2017 (selesai diucapkan pukul 14.40 WIB).*

Peraturan Perundangan-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226).

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Position and Constitutional Review of Village Rules in Legislation

Putera Astomo

Prodi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sulawesi Barat
Jl. Prof. Dr. Baharuddin Lopa, SH Talumung Kab. Majene Prov. Sulawesi Barat
Email : puteraastomo@unsulbar.ac.id

Naskah diterima: 17/04/2017 revisi: 21/03/2018 disetujui: 14/05/2018

Abstrak

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Salah satu ciri Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan adalah dapat diuji apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masalah-masalah yang dapat dirumuskan meliputi: 1) bagaimana kedudukan Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan? 2) bagaimana bentuk pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan? Hasil kajian menunjukkan bahwa Peraturan Desa termasuk peraturan perundang-undangan karena memiliki ciri-ciri: bersifat tertulis, dibentuk lembaga yang berwenang, bersifat umum, dan abstrak, serta dapat diuji apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya, pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam bentuk *executive review* berupa pengawasan dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada Bupati atau Walikota untuk mengawasi Peraturan Desa dan dapat membatalkannya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum.

Kata Kunci : Kedudukan, Pengujian Konstitusionalitas, Peraturan Desa, Peraturan Perundang-undangan.

Abstract

Village Rules are legislation laws established by the Headman after being discussed and agreed by the Village Parliament. One of the characteristics of Village Rules as legislation laws is it can be reviewed if it is against the higher laws. The problems that can be formulated include: 1) How is the position of Village Rules in legislation? 2) How is the form of constitutional review of the Village Rules in legislation? The results of the study indicates that the Village Rules include as legislation laws because they have the characteristics of: written, established by the authorized institution, general and abstract, and can be reviewed if they are against the higher laws. Furthermore, the constitutional review of Village Rules in the form of executive review through supervision is done by granting authority to the Regent or the Mayor to supervise the Village Rules and may revoke them if those are against the higher laws and or public interest.

Keywords : *Position, Constitutional Review, Village Rules, Legislation.*

PENDAHULUAN

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dikenal juga satuan pemerintahan daerah yang lain selain daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yakni desa di mana kedudukannya sebagai satuan pemerintahan daerah terendah.¹ Keberadaan desa ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi 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". Selain itu, ditegaskan juga dalam Pasal 28I ayat (3) yang berbunyi bahwa "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".

Kedudukan Desa sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA) juga diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi merumuskan kriteria kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional setidak-tidaknya mengandung unsur-unsur (i) adanya masyarakat yangarganya

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cetakan Ketigabelas, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2014, h.127.

memiliki perasaan kelompok (in-group feeling); (ii) adanya pranata pemerintahan adat; (iii) adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan (iv) adanya perangkat norma hukum adat. Khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur (v) adanya wilayah tertentu.²

Pemerintah Desa memiliki dasar untuk membentuk Peraturan Desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peraturan Desa berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka (7) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Problematikanya adalah Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi bahwa "Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung" sementara dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi bahwa "Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut menegaskan bahwa keberadaan Peraturan Desa dalam hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan telah dihapuskan artinya bentuk pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan menjadi tidak jelas apakah dalam bentuk *judicial review* melalui kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji Peraturan Desa atau tidak?

Oleh karena itu, masalah-masalah yang dirumuskan antara lain: 1) bagaimana kedudukan Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan? 2) bagaimana bentuk pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan?

² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai tiga pengertian yang berbeda.³

Istilah *legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung* tersebut di atas dijelaskan oleh beberapa ahli antara lain:

1. Menurut S. J. Fockema Andreae, bahwa *legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung* bisa berarti (1) proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, (2) perundang-undangan sebagai hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁴
2. John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan istilah *legislation* sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan undang-undang.⁵
3. S. Wojowasito menerjemahkan istilah *wetgeving* dengan pengertian (1) membentuk undang-undang, (2) keseluruhan undang-undang.⁶
4. Adolf Heuken menerjemahkan istilah *gesetzgebung* dengan pengertian perundang-undangan.⁷
5. Satjipto Rahardjo menerjemahkan *wetgeving* dan *legislation* sebagai pembuatan undang-undang.⁸
6. Bryan A. Garner mengartikan *legislation* sebagai *law making*.⁹

Definisi peraturan perundang-undangan dijelaskan oleh beberapa ahli antara lain:

- a. Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹⁰
 1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;

³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1;Jenis,Fungsi,dan Materi Muatan*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: KANISIUS, 2007, h.10.

⁴ *Ibid.*,h.2.

⁵ John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan Keduapuluhlima, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995, h.353.

⁶ S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Jakarta: PT. Ikhtiar Baru van Hoeve, 1985, h.802.

⁷ Adolf Heuken SJ, *Kamus Jerman-Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, h.202.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*, Penyunting Khudzaifah Dimiyati, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002, h.123.

⁹ Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*, Minneapolis: West Group, St. Paul, 1999, h.910.

¹⁰ Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional", *Makalah pada pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman - Jakarta, 19 - 20 Oktober 1994, h.1-3.

2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
 3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- b. Menurut Sajipto Rahardjo, bahwa peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut: ¹¹
1. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas;
 2. Bersifat universal. Dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
 3. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut penulis, bahwa peraturan perundang-undangan merupakan seperangkat peraturan negara yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersifat tertulis;
2. Dibentuk oleh lembaga yang berwenang;
3. Bersifat umum dan abstrak. Umum artinya berlaku untuk seluruh warga negara tanpa terkecuali. Abstrak artinya setiap peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara detail atau lengkap seluruh peristiwa hukum sehingga diperlukan peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis;
4. Dapat diuji (*review*) jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila Peraturan Desa dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Desa juga termasuk peraturan perundang-undangan karena ciri-ciri yang melekat pada peraturan perundang-undangan melekat pula pada Peraturan Desa seperti:

1. Bersifat tertulis;
2. Dibentuk oleh Kepala Desa dan dibahas bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang berwenang di Desa;
3. Bersifat umum dan abstrak;

¹¹ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1996, h.83-84.

4. Dapat diuji (*review*) jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penegasan kedudukan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan juga terdapat dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa "Yang dimaksud dengan "berdasarkan kewenangan" adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan".

Hal ini berarti Peraturan Desa dibentuk oleh Kepala Desa berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Desa sebagai Pemerintah Desa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

B. Konsep dan Bentuk Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan

Dalam praktik, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif

(*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.¹²

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas, ada yang merupakan *individual and concrete norm*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*. Vonis dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete norm*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract norm*.¹³

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas, dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judicial*).¹⁴

Bentuk pengujian konstitusionalitas peraturan perundang-undangan dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan, maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan dan perbuatan administrasi negara, yaitu: (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan eksekutif negara (*executive review*).¹⁵

Sementara Mauro Cappelletti membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non yudisial (lazimnya adalah badan politik). Baik pengawasan secara yudisial ataupun pengawasan secara politik dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*), apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah yang ada (*existing*) atau akan diundangkan (akan dilaksanakan) bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, h.1.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h.6.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga, Bandung: Nusa Media, 2012, h.113.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, h.73.

Undang-Undang Dasar atau ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai. Wewenang menilai tersebut dalam kepustakaan kita disebut sebagai “hak menguji” (*toetsingsrecht*).¹⁶

Dalam teori tentang pengujian (*toetsing*), dibedakan antara *materiale toetsing* dan *formale toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiele zin* (Undang-undang dalam arti material) dan *wet in formale zin* (Undang-undang dalam arti formal). Pengujian atas materi muatan Undang-undang adalah pengujian material, sedangkan pengujian atas pembentukannya adalah pengujian formal.¹⁷

Jimly Asshiddiqie di dalam bukunya berjudul “Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara” banyak menjelaskan tentang *constitutional review*, *judicial review*, *political review*, dan *executive review*. Berikut ulasannya:

1. Model *Constitutional Review*

Sejarah “institusi” yang berperan melakukan kegiatan “*constitutional review*” di dunia berkembang pesat melalui tahap-tahap pengalaman yang beragam di setiap negara. Ada yang melembagakan fungsi pengujian konstitusional itu dalam lembaga yang tersendiri bernama Mahkamah Konstitusi. Ada pula yang mengaitkan fungsi pengujian itu kepada lembaga yang sudah ada, yaitu Mahkamah Agung. Ada pula yang memberikan tugas untuk menjalankan fungsi pengujian itu kepada badan-badan khusus dalam kerangka lembaga-lembaga lain seperti badan-badan pengadilan yang sudah ada, dan ada pula yang tidak menerima adanya fungsi pengujian semacam itu sama sekali. Pengalaman di berbagai negara di dunia memperlihatkan bahwa tradisi yang mereka ikuti tidak sama dari satu negara ke negara yang lain.¹⁸

Definisi konsep “*constitutional review*” itu sendiri sebenarnya dapat dilihat sebagai buah perkembangan gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam sistem “*constitutional review*” itu tercakup dua tugas pokok. *Pertama*, untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan

¹⁶ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, the Bobbs Merrill Company Inc., 1979, h.19-20.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara...*, Op.Cit., h. 57-58.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h.1.

peran atau *'interplay'* antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan lembaga peradilan (*judiciary*). Dengan perkataan lain, "*constitutional review*" dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan lainnya. *Kedua*, untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.¹⁹

Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggaman para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.²⁰

2. Model *Judicial Review*

Dalam konsep pengujian Undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah "*judicial review*" dan "*judicial preview*". *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.²¹

Menurut A. W. Bradley dan K. D. Ewing sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa beberapa alasan substantif yang biasa dipakai untuk melakukan pengujian atau *judicial review* atas norma umum peraturan (*regelling*) dan norma konkrit (*beschikking*), yaitu: ²²

1. Doktrin *ultra vires rule (excess of power)*

Doktrin ini dapat dipakai untuk menilai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Apabila kekuasaan dari suatu otoritas publik dianggap berlebihan atau telah melampaui kewenangannya sendiri, maka peraturan yang ditetapkan di luar kewenangan itu tidak sah karena alasan "*ultra vires*".

2. *Abuse of discretionary powers*, yaitu berupa :

Apabila Pemerintah menghadapi berbagai pilihan kebijakan, di mana pilihan-pilihan itu mungkin saja sama-sama sah adanya, tetapi manakala

¹⁹ Herbert Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, 3rd edition, Manz, Wien, 2003, h.139.

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, h.114.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, h.4.

²² Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, h.150-154.

pilihan itu sudah diambil boleh jadi pilihan itu dinyatakan tidak sah oleh pengadilan. *Abuse of discretionary powers*, berupa :

- a. *Irrelevant considerations* bahwa kekuasaan dianggap telah dilaksanakan secara tidak sah apabila pertimbangan hukum yang relevan dalam hukum tidak diperhitungkan, sedangkan pertimbangan yang dipakai justru tidak relevan.
- b. *Improper purposes*, bahwa pelaksanaan kekuasaan untuk tujuan tidak pada tempatnya adalah tidak sah. Yang termasuk dalam pengertian *improper purposes* itu adalah *malice* atau *personal dishonesty* di pihak pejabat yang mengambil keputusan yang bersangkutan.
- c. *Error of law*, bahwa pejabat yang diberi kepercayaan dengan kewenangan diskresi harus mengarahkan diskresi itu secara patut (*properly*) berdasarkan hukum atau keputusan yang dibuatnya dinyatakan tidak sah (*invalid*).
- d. *Unauthorised delegation*, bahwa jika suatu lembaga atau pejabat diberi kewenangan diskresi oleh Undang-undang, maka kewenangan diskresi itu tidak dapat disub-delegasikan kepada lembaga atau pejabat lain, kecuali jika Undang-undang yang bersangkutan secara tegas membolehkan sub-delegasi semacam itu.
- e. *Discretion may not be fettered*, bahwa diskresi tidak boleh dibelenggu, misalnya oleh formalitas hukum yang terlalu kaku. Untuk itu, pembuat keputusan dapat menggunakan prinsip bahwa selama tidak ditemukan kekecualian, maka prinsip umum itulah yang berlaku.
- f. *Breach of a local authority's financial duties*, bahwa pelanggaran tugas atau kewajiban otoritas keuangan lokal kepada pembayar pajak lokal dapat pula dijadikan alasan dalam menguji keputusan-keputusan dewan pemerintahan lokal.
- g. *Unreasonableness (irrationality)*, bahwa kecuali karena ditemukannya alasan "*unreasonableness*" atau "*irrationality*", seorang hakim tidak boleh mengesampingkan berlakunya keputusan pejabat resmi (*official decision*) semata-mata karena dia menganggap hal itu seharusnya diputuskan secara berbeda.
- h. *Proportionality*, bahwa jika tindakan untuk mencapai tujuan yang sah (*a lawful objective*) diambil dalam keadaan yang dapat membatasi hak-hak fundamental, akibatnya terhadap hak tidak boleh menimbulkan ketidakseimbangan terhadap tujuan publik yang hendak dicapai.

3. *Failure to perform a statutory duty*

Pertimbangan yang juga dianggap penting adalah penilaian mengenai kegagalan untuk menjalankan tugas yang didasarkan perintah tertulis Undang-Undang Dasar ataupun peraturan perundang-undangan yang terkait. Di atas telah dikemukakan mengenai kemungkinan pejabat publik (*public authority*) bertindak melampaui kewenangannya atau menyalahgunakan kewenangan diskresi yang dimilikinya.

4. *The concept of jurisdiction*

Doktrin "*ultra vires*" selain dapat dilihat dari segi kekuasaan, diskresi, dan tugas dapat pula dilihat dari segi yurisdiksi (kewenangan) karena konsep kekuasaan (*vires*) memang berhubungan erat dengan kewenangan (*jurisdiction*). Dalam praktik, kadang-kadang sulit membedakan antara "*ultra vires*" dengan "*excess jurisdiction*". Misalnya putusan pengadilan tingkat pertama tunduk pada "*review*" oleh pengadilan yang lebih tinggi atas dua kemungkinan kekeliruan yaitu:

1. *an error made by a tribunal on a point of jurisdiction*
2. *an error of law made by a tribunal within jurisdiction*

5. *Mistake of fact*

Jika keputusan pengaturan (*regelling*) ataupun keputusan administratif (*beschikking*) ditetapkan atas dasar data dan fakta yang salah, maka keputusan itu dapat dinilai cacat karena "*error of fact*". Jika argumen ini digabung dengan argumen "*irrelevant considerations*" seperti yang sudah dikemukakan di atas, maka dalil pengujian yang diajukan menjadi kuat untuk dikabulkan oleh hakim.

6. *Acting incompatibly with Convention Rights*

Dalam Section 6 (1) *British Human Rights Act* Tahun 1998 berbunyi bahwa: "*It is unlawful for a public authority to act in a way which is incompatible with a Convention Right*" (tidak sah bagi pejabat publik untuk bertindak atau tidak bertindak menurut cara yang tidak sesuai dengan *Convention Right*". Artinya, yang dimaksud dengan bertindak (*to act*) di sini termasuk juga tidak bertindak (*failure to act*) seperti delik "*omisi*" dalam hukum pidana. Akan tetapi, di sini tidak termasuk ketidakberhasilan dalam mengajukan Rancangan Undang-undang ke parlemen atau kegagalan dalam membentuk Undang-undang sebagai "*primary legislation*".

Istilah "hak menguji" berbeda dengan "*judicial review*". " Hak menguji" orientasinya ialah ke Kontinental Eropa (Belanda), sedangkan "*judicial review*" orientasinya ialah Amerika Serikat. Walau tujuannya sama, dalam perkembangan selanjutnya apa yang dilaksanakan oleh negara-negara Eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem *common law*.²³

Di beberapa negara yang menganut sistem *civil law*, kewenangan ini hanya diberikan kepada satu lembaga tertinggi saja yang dikenal dengan *Constitutional Court* atau Mahkamah Konstitusi. Oleh karena tata cara pengujian dilakukan hanya oleh satu Mahkamah saja, maka sistem tersebut dikenal dengan nama sistem "sentralisasi", sedangkan metode pengujiannya disebut "*principaliter*". Di beberapa negara lainnya yang menganut sistem *common law*, *judicial review* diberikan kepada para hakim yang bertugas untuk menguji apakah peraturan yang dipermasalahkan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena prosedur pengujian tersebut dapat dilakukan oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkret, maka sistem ini disebut sistem "desentralisasi" dan metode pengujiannya disebut "*incidenter*". Atas putusan hakim rendah dapat dimintakan banding sampai ke Pengadilan Tertinggi di negara tersebut (Mahkamah Agung-*Supreme Court*).²⁴

Dalam rangka *judicial review* ini, hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang:²⁵

- a. Dilakukan sewenang-wenang (*arbitrary*), semau-maunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan wewenang diskresioner (*abuse of discretion*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
- b. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, *privilege* atau immunitas.
- c. Melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun.
- d. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hakim.

²³ Diakui Jimly Asshiddiqie bahwa dalam praktik sehari-hari maupun di lingkungan fakultas-fakultas hukum di tanah air, istilah-istilah "*toetsingsrecht*", "*judicial review*", dan "*constitutional review*" memang sering dicampuradukkan pengertiannya satu sama lain. Padahal ada perbedaan yang sangat mendasar antara konsepsi yang terkandung dalam masing-masing istilah itu di berbagai negara sebagaimana dalam Jimly Asshiddiqie, *Model-model...Op.Cit.*, h.6.

²⁴ Eddy Djunaedi, "Judicial Review di Beberapa Negara Suatu Kajian Perbandingan", *Varia Peradilan*, Nomor 172, Januari 2000, h.102-103.

²⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, h.119-120.

- e. Tidak didukung oleh kebenaran di dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu “*substantial evidence*” dalam tindakan pemerintah tersebut.

3. Perbedaan antara Model *Constitutional Review* dan Model *Judicial Review*

Istilah “*constitutional review*” atau pengujian konstitusional harus dibedakan dari istilah “*judicial review*”. Perbedaan itu dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, “*constitutional review*” selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. *Kedua*, dalam konsep “*judicial review*” terkait pula pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, sedangkan “*constitutional review*” hanya mencakup pengujian konstitusionalitas, yaitu terhadap UUD.²⁶

Berkenaan dengan hal tersebut, memang dapat dikemukakan pula bahwa pengujian konstitusionalitas itu merupakan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan untuk diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara. Lembaga-lembaga dimaksud tidak selalu merupakan lembaga peradilan, seperti dalam sistem Perancis, disebut “*Conseil Constitutionnel*” yang memang bukan ‘*Cour*’ atau pengadilan sebagai lembaga hukum, melainkan Dewan Konstitusi yang merupakan lembaga politik. Jika dipakai istilah “*judicial review*”, maka dengan sendirinya berarti bahwa lembaga yang menjadi subjeknya adalah pengadilan atau lembaga “*judicial*” (*judiciary*). Namun, dalam konsepsi “*judicial review*”, cakupan pengertiannya sangat luas, tidak saja menyangkut segi-segi konstitusionalitas objek yang diuji, melainkan pula menyangkut segi-segi legalitasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.²⁷

4. Model *Political Review/Legislative Review*

Di samping melalui badan peradilan, terdapat negara-negara yang melakukan pengujian terhadap Undang-undang yang sudah berlaku atau Undang-undang yang belum diundangkan kepada badan yang bukan *judicial*. Badan yang demikian lazimnya adalah badan politik.²⁸

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Model-model...*, *Op.Cit.*, h.2-3.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Mauro Cappelletti, *Judicial...*, *Op.Cit.*, h.8.

Negara-negara yang tidak memiliki sistem “*judicial review*”, belum tentu tidak memiliki mekanisme “*constitutional review*”. Bisa saja di satu negara tidak dikenal adanya “*judicial review*” dalam arti pengujian konstitusionalitas oleh hakim, tetapi justru menerapkan pengujian oleh lembaga legislatif, atau bahkan oleh lembaga eksekutif.²⁹

Di lingkungan negara-negara seperti ini, ada yang sama sekali tidak mengijinkan dilakukannya pengujian konstitusionalitas kecuali oleh lembaga legislatif yang ditentukan untuk itu. Sebagian besar, negara-negara yang menganut paham komunisme termasuk kategori demikian. Tetapi selain itu, banyak juga negara yang tidak mempunyai tradisi “*judicial review*” memberikan kewenangan untuk mengadakan pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*) itu hanya kepada lembaga legislatif melalui prosedur yang dapat dinamakan “*legislative review*”.³⁰

Di lingkungan negara-negara komunis, berlaku doktrin supremasi parlemen (*the Supremacy of the Parliament*), di mana konsepsi kedaulatan rakyat secara kolektif selalu dilembagakan ke dalam konsep “Dewan Rakyat Tertinggi” yang memiliki kedudukan struktural paling tinggi dalam hirarki susunan kelembagaan negara. Lembaga tertinggi inilah yang selalu dianggap paling berwenang untuk menjadi penafsir Undang-Undang Dasar, sehingga pengujian konstitusionalitas atas suatu Undang-undang menjadi kewenangan mutlak lembaga tertinggi ini. Kalaupun suatu Undang-undang akan direvisi, diubah, ataupun dibatalkan, maka yang dianggap berwenang untuk itu hanyalah lembaga yang membuatnya sendiri, bukan lembaga kekuasaan kehakiman.³¹

Pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau *regeling*, jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri, maka pengujian semacam itu disebut *legislative review* atau *regulative review*. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga legislatif (*legislative acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *legislative review*.³²

5. Model *Executive Review*

Upaya kontrol terhadap norma hukum dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif. Badan-

²⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit., h.123.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Model-model...*, Op.Cit., h.72.

³¹ *Ibid*

³² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara...*, Op.Cit., h.27.

badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya dimaksud berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam inilah yang dapat kita sebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive review*".³³

C. Bentuk Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Jika dikaji dalam perspektif bentuk pengujian konstitusionalitas peraturan perundang-undangan, maka pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan dilakukan dalam bentuk *executive review* serta berkaitan erat dengan hubungan negara kesatuan dengan pengawasan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Desa.

Menurut penulis, negara kesatuan tidak dapat dipisahkan dengan pola pengawasan pada tingkatan pemerintahan meskipun terjadi pemecaran kekuasaan dalam penyerahan kewenangan berupa urusan-urusan pemerintahan. Hal ini disebabkan pengawasan pemerintahan dalam negara kesatuan memberikan kedudukan tertinggi terhadap Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tentunya membentuk mata rantai hierarki (tata urutan) dalam struktur pemerintahan di mana Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dengan menugaskan kepada Pemerintah Provinsi dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Provinsi melakukan pengawasan dengan menugaskan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota/Desa dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pengawasan dengan menugaskan kepada Pemerintah Desa dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Model-model..., Op.Cit.*, h. 74-75.

Pengawasan juga dijelaskan oleh Ateng Syafrudin, bahwa pengawasan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Menurutnya bahwa ada tiga tujuan dari pelaksanaan fungsi pengawasan berkenaan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah, yakni: ³⁴

1. Untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah dan kepentingannya;
2. Untuk menghindari atau mencegah penyalahgunaan wewenang;
3. Untuk mencegah kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan negara atau daerah.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonom yaitu: *Pertama*, pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). *Kedua*, pengawasan represif (*repressief toezicht*) dikaitkan dengan wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*). Kedua pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah.³⁵

Menurut Revrison Baswir, bahwa tujuan pengawasan preventif antara lain: mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan dan memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif. Selain itu, juga untuk menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai dan menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan. Sementara tujuan pengawasan represif adalah prinsipnya pengawasan dilaksanakan setelah dilakukannya tindakan yakni dengan membandingkan antara hal yang telah terjadi dengan hal yang direncanakan terjadi.³⁶

Menurut Paulus Effendie Lotulung, bahwa salah satu permasalahan pokok dalam studi tentang dasar-dasar Hukum Administrasi adalah pelajaran tentang berbagai macam kontrol atau pengawasan yang dapat dilakukan terhadap Pemerintah. Pemerintah selaku organ Administrasi Negara dapat dikenakan bermacam-macam bentuk kontrol atau pengawasan dalam melaksanakan tugas atau "*mission*" nya untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan pelayanan

³⁴ Ateng Syafrudin, "Naskah Lepas Masalah-masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)", Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran - Bandung, 2003, h.1.

³⁵ Agus Kusnadi, "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Arena Hukum*, Volume 10, Nomor 1, April 2017, h.64.

³⁶ *Ibid.*, h.65-66.

kepentingan umum (*public service*). Tujuan pokok dari kontrol ini adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif. Selain itu, juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik, adanya pengawasan itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah terjadinya bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah direncanakan. Memang di sinilah letak inti atau hakekat dari suatu pengawasan.³⁷

Berdasarkan kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol terhadap badan/organ yang dikontrol, kontrol dapat dibedakan menjadi Kontrol Intern dan Kontrol Ekstern. Kontrol Intern merupakan suatu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarki ataupun pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim yang dibentuk secara insidental dari ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis-administratif (*built-in control*). Sebaliknya, suatu kontrol ekstern merupakan pengawasan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintah (eksekutif). Misalnya kontrol keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan, kontrol sosial yang dilakukan melalui pers/media massa, kontrol politis yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk dengar pendapat ataupun hak bertanya para anggotanya. Kontrol ekstern ini termasuk pula kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*).³⁸

Ditinjau dari segi waktu pelaksanaan kontrol atau pengawasan, kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis yakni kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah apabila pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventifnya. Tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Sebagai contoh: pengeluaran suatu yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Selanjutnya, Kontrol *a-posteriori* merupakan pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Pengawasan

³⁷ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 1986, h.xv.

³⁸ *Ibid.*, h.xvi.

ini menitikberatkan kepada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu *judicial control* adalah selalu bersifat kontrol *a-posteriori* karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan. Perbedaan pengawasan juga bisa dilakukan dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi. Apakah kontrol itu hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya atau segi legalitas, yaitu segi "*rechtmatigheid*" atau perbuatan itu ditinjau dari segi kemanfaatannya "*doelmatigheid*". Misalnya kontrol yang dilakukan oleh badan peradilan pada prinsipnya hanya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu kontrol segi hukum. Sedangkan suatu kontrol teknis administratif intern dalam lingkungan Pemerintah sendiri/*built-in control* bersifat selain penilaian legalitas (*rechtsmatigheidtoetsing*) juga dan bahkan lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan.³⁹

Pola pengawasan antar tingkatan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa antara lain:

1. Pasal 377 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi.
 - (2) Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan Menteri.
 - (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.
2. Pasal 378 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

³⁹ *Ibid.*, h.xvi-xvii.

- (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
 - (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat belum mampu melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat meminta bantuan untuk melaksanakan pengawasan kepada Pemerintah Pusat.
3. Pasal 112 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa berbunyi bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Menurut penulis, pengawasan antar tingkatan pemerintahan bukan hanya pada aspek penugasan satuan-satuan pemerintahan untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan otonomi Desa, tetapi juga pengawasan terhadap produk hukum yang dibentuk oleh masing-masing satuan pemerintahan tersebut. Contoh: Undang-undang dan/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden sebagai produk hukum Pemerintah Pusat. Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum Pemerintah Provinsi. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai produk hukum Pemerintah Kabupaten/Kota. Peraturan Desa sebagai produk hukum Pemerintah Desa.

Pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa dalam bentuk *executive review* berupa pengawasan dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota (Pejabat Tata Usaha Negara/*bestuur*) untuk mengawasi Peraturan Desa dan dapat membatalkannya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/kepentingan umum. Kewenangan Bupati/Walikota dalam mengawasi Peraturan Desa ini diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa *juncto* PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa antara lain:

1. Pasal 112 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa berbunyi bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
2. Pasal 115 ayat (1) huruf e UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa berbunyi bahwa pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) adalah melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa.

3. Penjelasan Pasal 115 ayat (1) huruf e UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa berbunyi bahwa yang dimaksud dengan “pengawasan” adalah termasuk di dalamnya pembatalan Peraturan Desa.
4. Pasal 87 PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa berbunyi bahwa Peraturan Desa dan peraturan kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota.

Secara teknis pengawasan Peraturan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa meliputi:

a. Evaluasi

Pada tahap evaluasi dilakukan dengan bentuk pengawasan preventif atau pengawasan *preview* artinya Rancangan Peraturan Desa berkaitan dengan APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD dievaluasi oleh Bupati/Walikota (*bestuur*) sebelum disahkan oleh Kepala Desa menjadi Peraturan Desa.

Adapun prosedur evaluasi Rancangan Peraturan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa meliputi:

1. Pasal 14 berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.
 - (2) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu, Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
2. Pasal 15 berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling

lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.

- (2) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
 3. Pasal 16 berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Kepala Desa memperbaiki rancangan peraturan desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (2) paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
 - (2) Kepala Desa dapat mengundang BPD untuk memperbaiki rancangan peraturan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
 - (3) Hasil koreksi dan tindaklanjut disampaikan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat.
 4. Pasal 17 berbunyi bahwa Dalam hal Kepala Desa tidak menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1), dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Desa, Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa dengan Keputusan Bupati/Walikota.
- b. Klarifikasi

Pada tahap klarifikasi dilakukan dalam bentuk pengawasan represif atau pengawasan *review* artinya Rancangan Peraturan Desa berkaitan dengan APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah disahkan oleh Kepala Desa menjadi Peraturan Desa diklarifikasi oleh Bupati/Walikota (*bestuur*) sebelum diundangkan dalam Lembaran Berita Desa.

Adapun prosedur klarifikasi Peraturan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa meliputi:

1. Pasal 19 berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak diundangkan untuk diklarifikasi.

- (2) Bupati/Walikota melakukan klarifikasi Peraturan Desa dengan membentuk tim klarifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterima.
2. Pasal 20 berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (1) dapat berupa:
 - a. hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
 - b. hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - (2) Dalam hal hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Peraturan Desa tidak bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota menerbitkan surat hasil klarifikasi yang berisi hasil klarifikasi yang telah sesuai.
 - (3) Dalam hal hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa tersebut dengan Keputusan Bupati/Walikota.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dijelaskan, maka beberapa hal dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, Peraturan Desa berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan dengan ciri-ciri antara lain: bersifat tertulis, dibentuk oleh Kepala Desa dan dibahas bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang berwenang di Desa, bersifat umum dan abstrak, serta dapat diuji (*review*) jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedua, bentuk pengujian konstitusionalitas Peraturan Desa adalah *executive review* berupa pengawasan dengan memberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk mengawasi Peraturan Desa dan dapat membatalkannya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/kepentingan umum. Pengawasan Peraturan Desa terdiri dari: evaluasi dan klarifikasi Peraturan Desa yang berkaitan dengan APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2010, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- Cappelletti, Mauro, 1979, *Judicial Review in the Contemporary World*, the Bobbs Merrill Company Inc.
- Djunaedi, Eddy, 2000, "Judicial Review di Beberapa Negara Suatu Kajian Perbandingan", *Varia Peradilan*, Nomor 172, Januari, h.102-103.
- Echols, John M. dan Hasan Shadily, 1995, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan Keduapuluhlima, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Garner, Bryan A. (ed.), 1999, *Black's Law Dictionary*, Minneapolis: West Group, St. Paul.
- Hausmaninger, Herbert, 2003, *The Austrian Legal System*, 3rd edition, Manz, Wien.
- Heuken SJ, Adolf, 1992, *Kamus Jerman-Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Huda, Ni'matul 2005, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.
- Indrati S, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: KANISIUS.
- _____, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga, Bandung: Nusa Media.

- Kusnadi, Agus, 2017, "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Arena Hukum*, Volume 10, Nomor 1, April, h. 61-77.
- Lotulung, Paulus Effendie, 1986, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2014, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Cetakan Ketigabelas, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR.
- Manan, Bagir, 1994, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional", *Makalah pada pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman - Jakarta, 19 - 20 Oktober.
- Rahardjo, Satjipto, 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- _____, 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*, Penyunting Khudzaifah Dimiyati, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Syafrudin, Ateng, 2003, "Naskah Lepas Masalah-masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)", Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran – Bandung.
- Wojowasito, S. 1985, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Jakarta: PT. Ikhtiar Baru van Hoeve.

Implementasi *Green Constitution* di Indonesia: Jaminan Hak Konstitusional Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan

Implementation of Green Constitution in Indonesia: Guarantees of Constitutional Rights of Sustainable Enviromental Development

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto

Fakultas Hukum Universitas Udayana

Jalan Pulau Bali Nomor 1 Denpasar, Bali

E-mail : gedeyusa@rocketmail.com dan bagushermanto9840@gmail.com

Naskah diterima: 01/06/2017 revisi: 19/02/2018 disetujui: 21/03/2018

Abstrak

Konsep *Green Constitution* yang telah diadopsi dalam beberapa konstitusi di dunia seperti Konstitusi Ekuador 2008 dan Konstitusi Perancis 2005, selaras dengan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yang memuat konsep *Green Constitution* sebagaimana dirumuskan pada Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan generasi hak asasi manusia ketiga yakni hak kolektif dan hak pembangunan, berupa hak atas lingkungan hidup, serta Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan di Indonesia secara konstitusional. Tujuan penelitian ini ialah untuk menganalisis konsep *Green Constitution* di dalam Konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945). Di sisi lain, juga secara intensif mengkritisi implementasi dari konsep *Green Constitution* yang berkaitan dengan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Tulisan ini berfokus pada dua permasalahan hukum yakni : bagaimanakah konsep *Green Constitution* dalam konteks UUD NRI Tahun 1945 dan pengaturannya di Indonesia serta bagaimanakah implementasi konsep *Green Constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks menjamin hak asasi manusia atas lingkungan hidup berkelanjutan. Adapun tulisan ini dibuat

dengan menggunakan metode penulisan *socio-legal* dengan pendekatan studi konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Melalui tulisan ini diharapkan dapat menegaskan bahwa konsep *Green Constitution* di Indonesia dimaknai sebagai konstitusionalisasi norma hukum lingkungan sebagaimana diatur dan terimplementasi dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta konsiderans menimbang huruf a, b, f, Pasal 1 angka (2), Pasal 44, Penjelasan Bagian I. Umum angka (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Namun demikian, *Green Constitution* belum tercermin secara holistik, terbatas pada indikator masyarakat, namun belum didukung indikator hukum dan indikator pelaksana praktik hukum.

Kata Kunci : *Green Constitution*, UUD NRI Tahun 1945, Jaminan Hak Konstitusional, Pembangunan Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan

Abstract

Green Constitution concept which has been adopted by several constitution in the world such as The Constitution of Ecuador 2008 and The Constitution of France 2005, inline with 1945 Indonesian Constitution after Amendment that contains Green Constitution concept in the Article 28H paragraph (1) 1945 Indonesian Constitution which shows the third human rights generation such as collective rights and development rights especially the rights of environmental, and in Article 33 paragraph (4) 1945 Indonesian Constitution that contains sustainable environmental development in Indonesia constitutionally. The main purpose of this journal is to analyze the concept of Green Constitution in the 1945 Indonesian Constitution. Besides, it also intends to criticize the implementation of the Green Constitution concept that relates to sustainable environmental development. This paper focuses on two law problems: how the concept of green constitution in 1945 Indonesian Constitution with other regulations is and how the implementation of green constitution concept in the 1945 Indonesian Constitution in the context guarantee human right for sustainable environmental development is. This paper is set as a socio-legal Research with conceptual study and statutory approach. This paper is expected to affirm that the Green Constitution in Indonesia is valued as environmental norm constitution as arranged and implemented in Article 28H paragraph (1) and Article 33 paragraph (4) 1945 Indonesian Constitution and Considering part a, b, f, Article 1 Sub-article (2), Article 44, Elucidation I. General part (1) and (5) The Law of the Republic of Indonesia Number 32 Year 2009 about Protection and Management of Environment. However, the Green Constitution has not been reflected holistically. It is still limited on society indicators and has not been supported by legal indicators and indicators of legal practice.

Keywords : *Green Constitution, 1945 Indonesian Constitution, Guarantee of Constitutional Right, Sustainable Environmental Development.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lingkungan hidup sebagai segala benda, kondisi atau keadaan dan pengaruh yang terdapat dalam ruangan yang dihuni manusia dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia,¹ menjadi kunci eksistensi kehidupan di Bumi, yang mencakup keseluruhan unsur-unsur kehidupan yakni diantaranya benda, daya (energi), keadaan (kondisi atau situasi), makhluk hidup, manusia dan perilakunya serta ruang kehidupan² yang menjadi satu tatanan yang saling bersinergi dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.

Secara khusus, permasalahan di bidang lingkungan hidup yang menjadi kompleks di era globalisasi ini, yang tidak sesuai lagi dengan konsepsi doktrinal dari lingkungan hidup itu sendiri. Bahwa dalam kajian hukum lingkungan nasional,³ bahwa yang menjadi konsepsi perlindungan dan pemeliharaan atas tempat hidup manusia atau lingkungan atau lingkungan hidup secara teratur dan pasti, dan yang kemudian diikuti dan ditaati semua pihak maka terkemudian dituangkan ke dalam instrumen hukum nasional sehingga mencerminkan hukum yang berbasis atau berorientasi kepada kepentingan lingkungan (*environment oriented law*), yang dalam hal ini berkaitan erat dengan pengaturan hukum terhadap perilaku subjek hukum dalam konteks memanfaatkan sumber daya alam di samping upaya perlindungan terhadap sumber daya alam dan lingkungan hidup serta perlindungan terhadap segala dampak negatif yang ditimbulkan dari pemanfaatan tersebut.⁴

Dikaitkan dengan perkembangan doktrin hak asasi manusia di dunia, yang secara tegas menurut Karel Vasak⁵ terbagi menjadi 3 (tiga) generasi yakni *generasi hak asasi manusia pertama* yang berfokus pada hak-hak sipil dan politik, *generasi hak asasi manusia kedua* yang berfokus pada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, serta *generasi hak asasi manusia ketiga* yang berfokus pada hak-hak atas pembangunan, dengan karakteristik yang berbeda. Secara khusus, dalam perkembangan generasi hak asasi manusia ketiga yang menjadi hasil kompromi

¹ Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Mutiara, 1979, h. 34.

² Mengacu pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang berbunyi, "*Lingkungan Hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain*".

³ Sebagaimana diuraikan oleh St. Munadjat Danusaputro dalam Buku Hukum Lingkungan, ruang lingkup hukum lingkungan ditinjau dari wilayah kerjanya dibedakan menjadi 3 (tiga) yakni pertama, Hukum Lingkungan Nasional yakni hukum lingkungan yang ditetapkan oleh suatu negara, kedua, Hukum Lingkungan Internasional yakni hukum lingkungan yang ditetapkan oleh Persekutuan Hukum Bangsa-bangsa, dan ketiga, Hukum Lingkungan Transnasional, yakni hukum lingkungan yang mengatara suatu masalah lingkungan yang melintasi batas negara. Dalam St. Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan*, Buku 1, Bandung, Binacipta, 1981, h. 108.

⁴ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014, h. 27.

⁵ Andrey Sujatmoko, *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014, h. 178-180.

dari kedua generasi sebelumnya mencerminkan suatu basis pemikiran kemunculan hak-hak kolektif yang diakui dalam generasi hak asasi manusia ketiga,⁶ termasuk hak atas pemanfaatan lingkungan hidup.

Dalam perkembangannya, dengan kesadaran dunia internasional akan urgensi dari lingkungan hidup dan menjadi salah satu konsepsi dari perkembangan generasi Hak Asasi Manusia Ketiga, yang nampak jelas dengan adanya Konferensi Stockholm, Swedia dalam rangka penatalaksanaan Dasawarsa Pembangunan Dunia Ke-2 (1970-1980),⁷ Konferensi Rio de Janeiro 1992,⁸ Konferensi Johannesburg 2002,⁹ dan Konferensi Rio+20 pada Tahun 2012,¹⁰ melalui komitmen konferensi tersebut salah satunya mengupayakan pembangunan berkelanjutan dalam kerangka pembangunan jangka panjang dan dibutuhkan partisipasi yang lebih luas dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan dan implementasi di semua tingkat¹¹ yang simetris dengan kewajiban negara untuk membuat pengaturan perlindungan lingkungan nasional sebagai jawaban atas penurunan fungsi lingkungan.¹²

Di Indonesia, rezim perkembangan hukum lingkungan nasional yang mulanya melalui produk hukum undang-undang atau era legislasi, kemudian setelah bergulirnya era reformasi ditandai dengan era legislasi menuju era konstitusionalisasi, ditandai dengan terjadinya dinamika atas konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang mengalami amandemen sebanyak empat kali,¹³ dan diakomodirnya perkembangan hak asasi manusia atas lingkungan hidup di dalam pengaturan Pasal 28H ayat (1)¹⁴ UUD NRI Tahun 1945 dan jaminan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan pada Pasal 34 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945¹⁵ yang mencerminkan adanya konsepsi konsep *Green Constitution* yang

⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Demokrasi, HAM dan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2011, h. 20-24.

⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Kedelapan, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, h. 6.

⁸ N.H.T.Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua, Jakarta, Erlangga, 2004, h. 145.

⁹ *Ibid.*, h. 150.

¹⁰ I Putu Cakabawa Landra, *et.al.*, *Buku Ajar dan Klinik Manual Klinik Hukum Lingkungan*, Cetakan Pertama, Denpasar, Udayana University Press, 2015, h. 61-62.

¹¹ Constantina Skanavis and Evelina Sarri, "World Summit on Sustainable Development: An environmental highlight or an environmental education letdown?", *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, Volume 11, Issue 3, 2004, pp. 272-273..

¹² Jimly Asshiddiqie, *Kini Saatnya, Membumikan Konstitusi Hijau*, Kuliah Umum dan diskusi publik yang bertajuk "Konstitusi Hijau dan Hak Asasi Manusia", sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara dalam pengelolaan lingkungan hidup dan kekayaan alam di Indonesia., Sarekat Hijau Indonesia (SHI), h. 3-5.

¹³ I Gede Yusa, *et.al.*, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, Editor : Bagus Hermanto, Malang, Setara Press, 2016, h. 35-37.

¹⁴ Adapun Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.". Lihat lebih lanjut dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Kesepuluh, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, h. 154.

¹⁵ Adapun Pasal 34 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Lihat lebih lanjut dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Op.Cit.*, h. 161-162.

dikaitkan dengan Ekokrasi tersebut diadopsi dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 atau yang lazim dikenal sebagai konstitusionalisasi norma lingkungan dalam Konstitusi Indonesia.¹⁶

Adanya kedua pasal yang secara eksplisit dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945, maka ke depannya pembangunan lingkungan hidup sebagai bagian integral dari hak atas lingkungan hidup dan mencerminkan sikap yang arif dan bijaksana dari manusia yang dinilai perlu dikaji efektivitasnya dalam kerangka *Green Constitution* yang sedianya harus mendukung terciptanya pembangunan berkelanjutan sebagaimana Otto Soemarwoto mengemukakan bahwa pembangunan berkelanjutan harus berkelanjutan secara ekologi, sosial, dan ekonomi¹⁷ dan Selanjutnya Emil Salim menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan mengharuskan mengelola sumber alam serasional mungkin, sehingga diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan Lingkungan Hidup¹⁸ terlebih dikaitkan dengan peranan negara dalam menjamin hak konstitusional warga negara terhadap lingkungan hidup yang berkelanjutan.

B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini yakni sebagai berikut. *Pertama*, bagaimanakah konsep *Green Constitution* dalam konteks UUD NRI Tahun 1945 dan pengaturannya di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah implementasi konsep *Green Constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks menjamin hak asasi manusia atas lingkungan hidup berkelanjutan?

PEMBAHASAN

A. Konsep dan Pengaturan *Green Constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Sebagaimana telah diuraikan di atas, pasca Reformasi di Indonesia, struktur ketatanegaraan Indonesia telah mengalami dinamika dan perubahan yang

¹⁶ Pan Mohammad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 4, Desember, h. 770.

¹⁷ Otto Soemarwoto mengemukakan pembangunan berkelanjutan harus berkelanjutan secara ekologi, sosial, dan ekonomi (*Sustainable development must be ecologically, socially, and economically sustainable*). Dalam Janine Ferretti, *Common Future*, Toronto, Ontario, Penerbit Pollution Probe, 1989, p. 6.

¹⁸ Emil Salim mengemukakan "pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa sumber-sumber daya alam bisa diolah, asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk ini diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan Lingkungan Hidup, yaitu *eco-development*". Dalam Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta, Penerbit LP3ES, 1993, h. 184-185.

fundamental yang ditandai dengan adanya Amandemen atas UUD NRI Tahun 1945,¹⁹ yang secara khusus mengakomodir adanya konsep *Green Constitution* pada Pasal 28H ayat (1)²⁰ dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dengan adanya arah perubahan konstelasi pengaturan lingkungan hidup nasional²¹ di Indonesia dari legislasi menjadi konstitusionalisasi, sebagaimana uraian berikut ini.

1. Konsep *Green Constitution* dalam Tinjauan Teoritik Ketatanegaraan: Telaah Beberapa Konstitusi di Dunia

Uraian terkait dengan *Green Constitution* tersebut dikaitkan dengan kekuasaan bernegara atau kedaulatan atau kekuasaan tertinggi,²² bahwa konsep kedaulatan oleh hukum (nomokrasi) dan kedaulatan di tangan rakyat (demokrasi), dikombinasikan ke dalam konsepsi lingkungan hidup yang memiliki otonomi sendiri dan pula kedaulatannya sendiri yang dapat diistilahkan dengan Ekokrasi (*ecocracy*) atau kedaulatan ekologi.²³

Jimly Asshiddiqie, memberikan beberapa contoh konstitusi di dunia yang menerapkan konsepsi ekokrasi dalam keutamaan *Green Constitution*, diantaranya Konstitusi Ekuador Tahun 2008, yang mana disebutkan secara eksplisit dalamnya bahwa lingkungan alam sekitar dapat diberikan hak konstitusional sebagai subjek hukum dalam lalu lintas hukum. Baik dalam hal ini gunung, sungai, hutan, lautan, hewan liar, dan tumbuh-tumbuhan dianggap memiliki hak-hak dasarnya sendiri, di samping konsepsi tentang hak asasi manusia yang secara doktrinal dikenal selama ini,²⁴ yang dirumuskan dalam *Article 10* Konstitusi Ekuador 2008,²⁵ *Article 71* Konstitusi Ekuador 2008²⁶ serta *Article 72* Konstitusi Ekuador 2008.²⁷ Dari kutipan-kutipan

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2009, h. i-ii, 1-2.

²⁰ I Putu Tuni Cakabawa Landra, et al., *Op.Cit.*, h. 55-56.

²¹ Syamsuharya Bethan, *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional, Sebuah Upaya Penyelamatan Lingkungan Hidup dan Kehidupan Antar Generasi*, Cetakan Pertama, Bandung, Alumni, 2008, h. 15-17.

²² I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara, Dimensi Historis Ketatanegaraan*, Cetakan Pertama, Malang, Setara Press, 2012, h. 90-110.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi, Bunga Rampai*, Saduran dari Buku *Green Constitution*, Jakarta, RajawaliGrafindo Persada, 2009, h. 18-19.

²⁴ Stone CD, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*. *Southern California Law Review*, 1972:45:450; W. Kaufmann, Los Altos, 1974, p. 8.

²⁵ Adapun *Article 10* Konstitusi Ekuador Tahun 2008 berbunyi, "Rights Entitlement. Persons and people have the fundamental rights guaranteed in this Constitution and in the international human rights instruments. Nature is subject to those rights given by this Constitution and Law".

²⁶ Adapun *Article 71* Konstitusi Ekuador Tahun 2008 berbunyi, "Nature or Pachamama, where life is reproduced and exists, has the right to exist, persist, maintain and regenerate its vital cycles, structure, functions and its processes in evolution. Every person, people, community or nationality, will be able to demand the recognitions of rights for nature before the public organisms. The application and interpretation of these rights will follow the related principles established in the Constitution. The State will motivate natural and juridical persons as well as collectives to protect nature; it will promote respect towards all the elements that form an ecosystem.

²⁷ Adapun *Article 72* Konstitusi Ekuador Tahun 2008 berbunyi, "Nature has the right to restoration. This integral restoration is independent of the obligation on natural and juridical persons or the State to indemnify the people and the collectives that depend on the natural systems. In the cases of severe or permanent environmental impact, including the ones caused by the exploitation on non renewable natural resources, the State will establish the most efficient mechanisms for the restoration, and will adopt the adequate measures to eliminate or mitigate the harmful environmental consequences".

tersebut jelas tergambar bahwa menurut Konstitusi Ekuador,²⁸ di samping manusia yang berstatus sebagai rakyat, lingkungan hidup juga dapat menjadi pemegang hak dan kekuasaannya sendiri.²⁹ Hak dan kekuasaan lingkungan itu bersifat sama tingginya dengan hak dan kekuasaan manusia rakyat. Dengan perkataan lain, dapat menjadi subjek kedaulatan yang tersendiri. Karena jika kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat disebut sebagai demokrasi atau kedaulatan rakyat, maka kekuasaan tertinggi yang ada pada lingkungan dapat disebut sebagai ekokrasi atau kedaulatan lingkungan.

Juga terdapat keyakinan yang kokoh terkait pentingnya lingkungan hidup dan pembangunan yang berkelanjutan yang tercermin dalam Konstitusi Perancis yang diubah terakhir tahun 2005.³⁰ Dalam perubahan Konstitusi di tahun 2005 tersebut, *Charter for Environment of 2004*³¹ dimuat dalam Preamble Konstitusi sejajar dengan *Declaration of the Rights of Man and of Citizen* tahun 1789.³² Dengan begitu ide lingkungan hidup dan prinsip pembangunan berkelanjutan telah mendapatkan statusnya yang sangat tinggi dalam pemahaman bangsa Perancis tentang sistem kekuasaan kenegaraan. Hanya saja, dalam perspektif Perancis ini, hak-hak atas lingkungan hidup masih dilihat sebagai bagian dari perkembangan mutakhir mengenai hak asasi hak manusia,³³ yaitu hak-hak dasar manusia atas lingkungan yang sehat dan hak asasi generasi mendatang atas lingkungan hidup yang sehat tersebut.

2. Penjabaran Konsep *Green Constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen

Dengan dinamika konsep *Green Constitution* yang diadopsi oleh beberapa konstitusi, pasca terjadinya reformasi di Indonesia, setidaknya tercermin dalam beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

²⁸ Marc Becker, *Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador. Latin American Perspectives* 38(1), p. 47-62.

²⁹ Maret Priyanta, "Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (Green Constitution) di Indonesia sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, Agustus, 2010, h. 123-126.

³⁰ Perubahan Konstitusi Kelima (the *French Fifth Constitution*) disahkan pada tanggal 1 Maret 2005, David Marrani, *Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Court* dalam Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, 2009, h. 164-183.

³¹ *Charter for the Environment 2004* disahkan pada tanggal 1 Maret 2005, dan selanjutnya ditambahkan menjadi materi Preamble Konstitusi pada tahun 2006. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

³² Sejak tahun 2006, rumusan Preamble Konstitusi Perancis berubah menjadi sebagai berikut: "The French people solemnly proclaim their attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preamble to the Constitution of 1946, and to the rights and duties as defined in the Charter for the Environment of 2004". "By virtue of these principles and that of the self-determination of peoples, the Republic offers to the overseas territories which have expressed the will to adhere to them new institutions founded on the common ideal of liberty, equality and fraternity and conceived for the purpose of their democratic development". Dengan demikian, Preamble Konstitusi Perancis sekarang memuat substansi tiga dokumen, yaitu (i) Declaration of Human and Civic Rights of 26 August 1789, (ii) Naskah Preamble to the Constitution of 27 October 1946, dan (iii) Charter For The Environment of 2004. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

³³ Andri G. Wibisana, "Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 3, Juni, 2011, h. 209.

Pertama, dengan munculnya Pasal 28H ayat (1)³⁴ UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan hak atas lingkungan hidup, yang secara doktrinal mencakup penyerapan konsep Generasi Hak Asasi Manusia Ketiga ke dalam pengamandemenan dan kemunculan Bab X A tentang Hak Asasi Manusia, bahwa Negara mengakui, menghormati, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia atas lingkungan hidup.

Kedua, dengan diakomodirnya penambahan ayat pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945,³⁵ yakni pada Pasal 33 ayat (4)³⁶ UUD NRI Tahun 1945, yang erat kaitannya dengan konsep pembangunan berkelanjutan, acuan utamanya pada perekonomian nasional yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, dan dari uraian tersebut mencerminkan tinjauan yuridis yang menunjukkan konsep *Green Constitution* di dalam rumusan Pasal dan/atau ayat di dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen.³⁷

3. Konsep dan Pengaturan *Green Constitution* dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Setidaknya dari awal kemerdekaan terdapat 3 (tiga) undang-undang yang khusus mengatur lingkungan hidup di Indonesia, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.³⁸

Khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, cerminan konsep dan pengaturan *green constitution* tercermin pada bagian berikut:

Pertama, dalam bagian Konsiderans Menimbang huruf a disebutkan bahwa, "... lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

³⁴ Adapun Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.". Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Kesepuluh, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Loc.Cit.* dan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 12.

³⁵ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Green Constitution sebagai Penguatan Norma Hukum Lingkungan dan Pedoman Legal Drafting Peraturan Daerah dalam Rangka Praktik-Praktik Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Daerah", *Yustisia*, Volume 1 Nomor 1, Januari-April, h. 135.

³⁶ Adapun Pasal 34 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional". Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Loc.Cit.* dan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 13.

³⁷ Terjadinya perubahan atas UUD 1945 sebelum perubahan dengan setelah perubahan mencerminkan terjadinya pembaharuan (*renews of the constitution*) bukan pengamandemenan (*amendment of the constitution*) menjadi UUD NRI Tahun 1945 dengan empat kali perubahan pada Tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Lihat lebih lanjut dalam Jimly Asshiddiqie *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Edisi Revisi, Jakarta, Bhuana Inti Populer, 2008, h. 105-110.

³⁸ I Putu Tunji Cakabawa Landra, *Op.Cit.*, h. 56-57.

Kedua, dalam bagian *Konsiderans Menimbang* huruf b disebutkan bahwa, "... pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan."

Ketiga, dalam bagian *Konsiderans Menimbang* huruf f disebutkan bahwa, "... agar lebih menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem, perlu dilakukan pembaruan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup."

Keenam, dalam ketentuan Pasal 1 angka (2) UUPPLH 2009 disebutkan bahwa, "Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum."

Ketujuh, Bagian Paragraf 9 Peraturan Perundang-undangan Berbasis Lingkungan Hidup pada Pasal 44 disebutkan bahwa, "Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini."

Kedelapan, dalam Penjelasan Romawi I. Umum Angka (1) disebutkan bahwa, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain."

Kesembilan, dalam Penjelasan Romawi I. Umum Angka (5) disebutkan bahwa, "... sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas,

dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.”

Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (UUPPLH 2009) menghendaki pemaknaan *Green Constitution* yang elaboratif dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, hal ini tercermin dengan lahirnya UUPPLH 2009 ini sebagai respon kelemahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. *Green constitution* dilihat sebagai konstitusionalisasi norma lingkungan yang kemudian dijabarkan dalam undang-undang Lingkungan Hidup. Di samping itu, tidak hanya dijabarkan pada tataran undang-undang, sesuai dengan ketentuan Pasal 44 UUPPLH 2009 terdapat amanat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup serta prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana amanat UUPPLH 2009 ini.

B. Implementasi Konsep *Green Constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai Jaminan Hak Konstitusional atas Pembangunan Lingkungan Hidup Berkelanjutan

Konsep *Green Constitution* yang mengangkat ekokrasi dalam konstitusi suatu negara di dalamnya tercermin kedaulatan lingkungan hidup dengan menempatkan *Green Constitution* dalam undang-undang Dasar suatu negara, menjadikan pijakan yang hakiki dan fundamental menegakkan perkembangan hak-hak asasi manusia pembangunan yang berkembang saat ini.³⁹ Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menguatkan keberadaan konsep *Green Constitution* dalam ketatanegaraan di Indonesia.

1. Hak Asasi Manusia atas Lingkungan Hidup sebagai Bagian Integral dari Generasi Hak Asasi Manusia Ketiga dalam Tinjauan Teoritik

Sebagaimana uraian pada Pendahuluan disebutkan bahwa Karel Vasak⁴⁰ membagi menjadi 3 (tiga) generasi terkait dengan Generasi Hak Asasi Manusia yang dikaitkan dengan prinsip-prinsip perjuangan Revolusi Prancis, yakni *egalite*, *liberte* dan *fraternite* secara doktrinal yakni *generasi hak asasi*

³⁹ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Perubahan Konstitusi dari sudut Pandang Perbandingan*, Lembaga Pers Mahasiswa FH Unud bekerjasama dengan Penerbit Bali Aga, Denpasar, 2006, h. 28-30.

⁴⁰ Andrey Sujatmoko, *Loc.Cit.*

manusia pertama yang berfokus pada hak-hak sipil dan politik, *generasi hak asasi manusia kedua* yang berfokus pada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, serta *generasi hak asasi manusia ketiga* yang berfokus pada hak-hak atas pembangunan, dengan karakteristik yang berbeda.

Generasi Hak Asasi Manusia Pertama mengacu pada perkembangan hak Sipil dan politik atau mengacu pada asas *liberte*, berkembang pada abad 17 dan 18 yang kemudian dituangkan ke dalam DUHAM (UDHR) pada Pasal 1-21 yang kemudian diperkuat kedudukannya dengan adanya ICCPR⁴¹ atau Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik Tahun 1966.⁴²

Generasi Hak Asasi Manusia Kedua mengacu pada hak ekonomi, sosial, dan budaya atau mengacu pada asas *egalite*, yang kemudian diperkuat kedudukannya dengan adanya ICESCR⁴³ atau Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Tahun 1966.⁴⁴

Khususnya terkait Generasi Hak Asasi Manusia Ketiga, yang terfokus pada hak-hak atas pembangunan (pada asas *fraternite*), yang mencerminkan hak kolektif, yang inklusif dalam hak atas pembangunan, sifatnya adalah *komprehensif*, dalam arti pemenuhan hak asasi manusia secara menyeluruh baik sipil, ekonomi, sosial, dan budaya,⁴⁵ yang dalam hal ini, menurut Paul Sieghart terdapat 6 (enam) golongan hak kolektif yakni hak atas penentuan nasib sendiri, hak atas perdamaian dan keamanan internasional, hak untuk menggunakan kekayaan dan sumber daya alam,⁴⁶ hak atas pembangunan,⁴⁷ hak kaum minoritas,⁴⁸ serta hak atas lingkungan hidup.⁴⁹ Dalam hal ini, generasi hak asasi manusia ketiga,⁵⁰ hak atas pemanfaatan lingkungan hidup mendapat pijakan eksistensinya yang tentunya menjadi amat penting mengingat konstelasi dunia yang menghadapi permasalahan lingkungan hidup yang cukup serius dan ditandai dengan beberapa pertemuan internasional terkait setelah Deklarasi Stockholm Tahun 1972, yakni melalui dilaksanakannya Konferensi

⁴¹ Andrey Sujatmoko, *Op.Cit.*, h. 178 dan I Dewa Gede Atmadja, *Op.Cit.*, h. 20-21.

⁴² *UN General Assembly Resolution 2200 A (XXI)*, December, 16th, 1966.

⁴³ Andrey Sujatmoko, *Op.Cit.*, h. 179 dan I Dewa Gede Atmadja, *Op.Cit.*, h. 21-22.

⁴⁴ *UN General Assembly Resolution 2201 A (XXI)*, Desember, 16th, 1966.

⁴⁵ Andrey Sujatmoko, *Op.Cit.*, h. 180.

⁴⁶ *Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources*, 1962.

⁴⁷ *Deklarasi Hak atas Pembangunan*, Tanggal 4 Desember 1986.

⁴⁸ *UN General Assembly Resolution 47/131*, Deklarasi tentang Hak Kelompok Minoritas, Tanggal 18 Desember 1992.

⁴⁹ Dalam *UN Conference on Human Environment* di Stockholm, 5-16 Juni 1972 dihasilkan *Deklarasi Stockholm Tahun 1972*.

⁵⁰ I Dewa Gede Atmadja, *Loc.Cit.*

Rio de Janeiro 1992,⁵¹ Konferensi Johannesburg 2002,⁵² dan Konferensi Rio+20 pada Tahun 2012.⁵³

Ketiga konferensi tersebut secara tegas menghendaki adanya upaya konkrit pembangunan berkelanjutan dalam kerangka pembangunan jangka panjang dengan melibatkan partisipasi yang lebih luas⁵⁴ dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan dan implementasi di semua tingkat yang simetris, dan dalam hal ini, haruslah dijadikan sebagai ukuran kewajiban negara untuk membuat pengaturan perlindungan lingkungan nasional kaitannya dengan upaya pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

2. Konsep Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan dalam Dinamika Tinjauan Teoritik

Dalam dunia internasional, perihal konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) mengikuti apa yang telah dikembangkan melalui laporan Komisi Dunia tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (*The World Commission on Environment and Development*) pada Tahun 1987 yang lebih dikenal dengan “Laporan Brundtland” dengan judul “*Our Common Future*”⁵⁵ yang menyatakan perihal adanya keharusan setiap negara untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development concept*).

Adapun pembangunan berkelanjutan menurut WCED diartikan dengan, “*development that meets the needs of the present generations without compromising the ability of the future generations to meet their own needs*” (yang dialih bahasakan : pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang).

Menurut Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart,⁵⁶ pengertian dari WCED⁵⁷ tersebut dipandang paling memadai sebagaimana dapat disimak dari pernyataannya bahwasanya *the concept of sustainable development was broadly discussed, but no agreement was reached on*

⁵¹ Siahaan, N.H.T., 2004, *Loc.Cit.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ I Putu Cakabawa Landra, *et.al.*, *Loc.Cit.*

⁵⁴ Constantina Skanavis and Evelina Sarri, *Loc.Cit.*

⁵⁵ Janine Ferretti, *Op.Cit.*, h. vii.

⁵⁶ Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, “Sustainable Development as Matter of Good Governance: an introductory view”, dalam Konrad Ginther dkk. (ed), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, London, 1994, h. 10.

⁵⁷ Konrad Ginther dan Paul J.I.M. de Waart, *Ibid.*

*a definition of sustainable development beyond and better suited than the one in the Brundtland Report.*⁵⁸

Beberapa pakar turut memberikan pandangannya perihal konsep pembangunan berkelanjutan yakni diantaranya sebagai berikut:

Pertama, Otto Soemarwoto mengemukakan pembangunan berkelanjutan harus berkelanjutan secara ekologi, sosial, dan ekonomi (*Sustainable development must be ecologically, socially, and economically sustainable*).⁵⁹

Kedua, Emil Salim mengemukakan bahwa pembangunan nasional mengharuskan manusia untuk mengelola alam serasional mungkin. Ini berarti bahwa sumber-sumber daya alam bisa diolah, asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk ini diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan Lingkungan Hidup, yaitu *eco-development*.⁶⁰

Ketiga, Lamont C. Hempel mengemukakan konsep pembangunan berkelanjutan sebagai kebijakan yang memadukan kepentingan perlindungan lingkungan hidup kedalam kepentingan pertumbuhan ekonomi (*It represented a politically expedient compromise between the forces of economic growth and the those of environmental protection*).⁶¹

Keempat, Johan Galtung berpendapat pembangunan berkelanjutan sebagai proses memenuhi kebutuhan dasar manusia dengan mempertahankan keseimbangan ekologis (*the process of meeting basic human needs while maintaining ecological balance*) serta *kelima*, David Brower mengemukakan pembangunan berkelanjutan harus sesuai dengan keberlanjutan masyarakat berdasarkan hukum alam (*.....must be compatible with a sustainable society that must accord with natural law*).⁶²

Walaupun terdapat perbedaan batasan pada pendapat di atas dalam memahami konsep pembangunan berkelanjutan, yakni Otto Soemarwoto, Emil Salim dan Lamont C. Hempel yang lebih menekankan kepada proses pembangunannya, sedangkan Johan Galtung dan David Brower

⁵⁸ Jundiani, Yunizar Prajamufiti, "Konsep Konstitusi Hijau (Green Constitution) dalam Kegiatan Ekonomi Berkelanjutan", *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 3, Nomor 2, Desember, 2011, h. 200.

⁵⁹ Janine Ferretti, *Loc.Cit.*

⁶⁰ Emil Salim, *Loc.Cit.*

⁶¹ Lamont C. Hempel, *Environmental Governance, The Global Challenge*, Washington, Penerbit Island Press, D.C, 1996, p. 39.

⁶² Janine Ferretti, *Loc.Cit.*

menekankan terhadap tujuan keberlanjutannya, namun sesungguhnya dipadankan dengan pandangan dari Laporan WCED dapat dimaknai pembangunan berkelanjutan tersebut sebagai pembangunan yang mengelola sumber-sumber daya alam secara rasional dan bijaksana untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengabaikan kebutuhan generasi mendatang.

Rasionalitas dan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup ditunjukkan seberapa besar kesadaran pengelola untuk mentaati prinsip-prinsip hukum umum di bidang lingkungan hidup, berupa prinsip-prinsip dasar pengelolaan lingkungan hidup, dan melalui batasan pembangunan berkelanjutan seperti itu maka baik proses maupun tujuan pembangunan tetap terukur, sehingga dihindarkan berlangsungnya pembangunan yang menghalalkan segala cara untuk dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang maupun generasi mendatang dan sebaliknya berlangsung pembangunan yang rasional dan bijaksana hanya untuk generasi sekarang saja.⁶³

3. Wujud Implementasi Konsep *Green Constitution* di Indonesia

Dalam hal ini, adanya suatu keberlanjutan lingkungan hidup di Indonesia adalah suatu keniscayaan bahwasanya untuk mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya menjadi salah satu unsur dasar dalam konsep pembangunan berkelanjutan tersebut, yang dalam hal ini telah dirumuskan secara yuridis mengenai konsep *Green Constitution* di dalam Pasal 28H ayat (1) serta Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut menjadi landasan hakiki dalam melaksanakan konsep pembangunan berkelanjutan di Indonesia, bahwa secara konstitusional telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan dituangkan dalam undang-undang induk berkaitan dengan lingkungan hidup Indonesia yakni dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH 2009). Konsep *green constitution* dalam UUPPLH 2009 tercermin dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta konsiderans menimbang huruf a, b, f, Pasal 1 angka (2), Pasal 44, Penjelasan Bagian I. Umum angka (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Dalam hal ini, telah sejalan dengan ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal

⁶³ I Made Arya Utama, *Manajemen Konflik Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Makalah ini disampaikan dalam seminar nasional antar Institusi *Environment Parliament Watch* (EPW) se-Indonesia Timur di Hotel Patrisia Sanur Denpasar, tanggal 7 – 18 Februari 2007, h. 8-9.

33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang mencerminkan konstitusionalisasi norma hukum lingkungan yang harus selaras dan tercermin dalam Undang-Undang UUPPLH 2009. Namun, demikian *Green Constitution* yang selaras dengan *ecocracy* yakni upaya mengutamakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam arus politik pembangunan politik belum ditempatkan dalam pasal-pasal khusus, melainkan ditumpangkan atau dicampurkan dengan hak-hak fundamental, yang semestinya menegaskan pengaturan terkait hak untuk menggunakan kekayaan dan sumber daya alam, hak atas pembangunan, hak kaum minoritas, serta hak atas lingkungan hidup dalam pasal-pasal tersendiri pada Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Di samping itu, masih terbatasnya lingkup pengakuan *green constitution* hanya melalui amanat Pasal 44 UUPPLH 2009 yang mengamanatkan penyusunan peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup serta prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam tataran implementasi, terdapat ketidakserasian⁶⁴ antara “*tritunggal*” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.⁶⁵ Persoalan ini menjadi tantangan terhadap peranan negara memberikan jaminan menegakkan prinsip negara hukum, demokrasi dan legalitas persetujuan menentukan isi dari hukum sedangkan jenis substansinya kesejahteraan sosial, persamaan substantif, kesejahteraan, perlindungan atas hak-hak kultural,⁶⁶ kaitannya dengan implementasi *green constitution* dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH 2009).

Adapun terdapat beberapa indikator yang digunakan untuk menentukan implementasi⁶⁷ konsep *green constitution* sebagai cerminan jaminan hak

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung : CV. Sinar Baru, h. 15.

⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta : RajaGrafindo Persada, Persada, 2011, h. 15.

⁶⁶ Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, Cetakan Pertama, Yogyakarta : Thafa Media, 2014, h. 105.

⁶⁷ Sebagaimana uraian pandangan W. Friedmann, bahwasanya terdapat tiga tolak ukur impementasi pelaksanaan hukum yang tercermin pada indikator penegak hukum, indikator substansi hukum, dan indikator budaya hukum. I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2013, h. 18-20.

konstitusional atas pembangunan lingkungan hidup berkelanjutan, yakni sebagai berikut :

Pertama, indikator hukumnya sendiri, yakni peraturan perundang-undangan yang belum sepenuhnya mencerminkan sinkronisasi dan harmonisasi jaminan pengaturan *green constitution* yang integral dengan jaminan hak atas pembangunan lingkungan hidup berkelanjutan, dan sebatas pada pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kedua, indikator pihak pelaksana praktik hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, yakni pihak-pihak yang tersandera kepentingan, keinginan, kekuasaan, maupun faktor politis-ekonomis yang acapkali tembang pilih dalam penegakan hukum oleh hakim di tingkat Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tinggi, di samping itu, tekanan secara ekonomis dengan adanya penyuaipan dan pembelian rancangan produk hukum daerah yang menguntungkan sekelompok elit.

Ketiga, indikator masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, bahwa masyarakat sudah mengharapkan dan menghendaki pemenuhan jaminan hak konstitusional atas pembangunan lingkungan hidup berkelanjutan, namun demikian partisipasi masyarakat sebagaimana ketentuan Pasal 2 huruf k UUPPLH 2009 yakni terkait “asas partisipatif” sebagai asas yang menekankan peran setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung, sudah tercermin melalui berbagai penyelenggaraan diskusi publik, *focus group discussion*, seminar, kajian ilmiah, petisi maupun bentuk partisipasi lainnya telah memberikan masukan terhadap pemuatan *green constitution* dalam UUD NRI Tahun 1945.

Keempat, indikator kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Dalam hal ini, belum mampunya terbangun budaya hukum aparaturnegara untuk mensinkronkan dan mengharmonisasikan implementasi *green constitution* yang integral dengan jaminan hak atas pembangunan lingkungan hidup berkelanjutan.

Dengan demikian, cerminan implementasi *green constitution* yang integral dengan jaminan hak atas pembangunan lingkungan hidup berkelanjutan belum terimplementasi secara holistik, sebatas didukung oleh indikator masyarakat yang turut terlibat aktif, namun belum didukung indikator hukum yang ideal sebagaimana amanat Pasal 2 huruf k serta Pasal 44 UUPPLH 2009, serta indikator pelaksana praktik hukum yang belum mampu terhindar dari tendensi ekonomis-politis dari sekelompok elit yang menjauhkan dari cita-cita UUD NRI 1945 serta UUPPLH 2009 untuk mengimplementasikan *green constitution* dalam konteks perlindungan dan penghormatan lingkungan hidup nasional maupun di daerah.

KESIMPULAN

Adapun kesimpulan yang terdapat tulisan ini yakni sebagai berikut: *Pertama*, konsep *Green Constitution* di dunia yang telah dipraktekkan dalam Konstitusi Ekuador 2008 dan Konstitusi Perancis 2005, tidak terlepas dengan adanya kajian ekokrasi yang menjadi antitesa dari adanya konsep kedaulatan hukum (nomokrasi) dan kedaulatan rakyat (demokrasi), yang secara nyata menjadi salah satu solusi dalam menata lingkungan hidup di dunia serta menegaskan jaminan atas hak kolektif dan hak pembangunan, salah satunya hak asasi manusia atas lingkungan hidup. Di Indonesia, setelah adanya amandemen atas UUD 1945, secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan perihal adanya konsep *Green Constitution* yang diadopsi dalam UUD Indonesia, yakni pada Pasal 28 H ayat (1) yang mencerminkan dijamin secara konstitusionalnya hak atas lingkungan hidup, serta Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan pembangunan berwawasan lingkungan hidup dan berkelanjutan. Disamping itu, konsiderans huruf a,b,f, Pasal 1 angka (2), Pasal 44, Penjelasan Bagian I. Umum angka (1) dan (5) UUPPLH 2009.

Kedua, implementasi konsep *green constitution* sebagai cerminan jaminan hak konstitusional atas pembangunan lingkungan hidup berkelanjutan dapat diukur dalam beberapa indikator yakni indikator hukumnya sendiri, indikator pihak pelaksana praktik hukum, indikator masyarakat, serta indikator kebudayaan. Implementasi ini telah didukung dengan indikator masyarakat yang telah berpartisipasi aktif namun belum didukung secara optimal dengan indikator hukum, pelaksana praktik hukum serta budaya hukum aparatur negara.

Adapun rekomendasi yang dirumuskan dalam tulisan ini yakni perlunya sinkronisasi dan harmonisasi indikator hukum, pelaksana praktik hukum, dan budaya hukum aparaturnegara tersebut dalam rangka optimalisasi implementasi *green constitution* di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmadja, I Dewa Gede, 2006, *Hukum Konstitusi, Perubahan Konstitusi dari sudut Pandang Perbandingan*, Denpasar: Lembaga Pers Mahasiswa FH Unud bekerjasama dengan Penerbit Bali Aga.
- _____, 2011, *Demokrasi, HAM dan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press.
- _____, 2012, *Ilmu Negara, Dimensi Historis Ketatanegaraan*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press.
- _____, 2013, *Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press.
- Bethan, Syamsuharya, 2008, *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional, Sebuah Upaya Penyelamatan Lingkungan Hidup dan Kehidupan Antar Generasi*, Cetakan Pertama, Bandung: Alumni.
- Danusaputro, St. Munadjat, 1981, *Hukum Lingkungan*, Buku I, Bandung: Binacipta.
- Ferretti, Janine, 1989, *Common Future*, Toronto, Ontario: Penerbit Pollution Press.
- Ginther, Konrad, dan Paul J.I.M. de Waart, "Sustainable Development as Matter of Good Governance : an introductory view", dalam Konrad Ginther dkk. (ed), 1994, *Sustainable Development and Good Governance*, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Kedelapan, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hempel, Lamont C, 1996, *Environmental Governance, The Global Challenge*, Washington, D.C.: Penerbit Island Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Edisi Revisi, Jakarta: Bhuana Inti Populer.

- _____, 2009, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi, Bunga Rampai*, Saduran dari Buku *Green Constitution*, Jakarta: RajawaliGrafindo Persada.
- _____, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- _____, 2009, *Green Constitution*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Landra, I Putu Cakabawa, *et.al.*, 2015, *Buku Ajar dan Klinik Manual Klinik Hukum Lingkungan*, Cetakan Pertama, Denpasar: Udayana University Press.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Kesepuluh, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Rahardjo, Satjipto, Tanpa Tahun Terbit, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: CV. Sinar Baru.
- Rahayu, Derita Prapti, 2014, *Budaya Hukum Pancasila*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Thafa Media.
- Rahmadi, Takdir, 2014, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Salim, Emil, 1979, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Mutiara.
- Siahaan, N.H.T. , 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua, Jakarta: Erlangga.
- Soekanto, Soerjono, 2011, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- _____, 1993, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Cet. ke-6, Jakarta: LP3ES.
- Sujatmoko, Andrey, 2014, *Hukum HAM dan Hukum Humaniter*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Yusa, I Gede, *et.al.*, 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, Editor : Bagus Hermanto, Malang: Setara Press.

Jurnal, Makalah, dan Artikel

- Wibisana, Andri G., 2011, "Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 3, Juni, h. 209.
- Handayani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi, 2012, "Green Constitution sebagai Penguatan Norma Hukum Lingkungan dan Pedoman Legal Drafting Peraturan Daerah dalam Rangka Praktik-praktik Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Daerah", *Yustisia*, Volume 1 Nomor 1, Januari-April, h. 135.
- Jundiani, Yunizar Prajumufti, 2011, "Konsep Konstitusi Hijau (Green Constitution) dalam Kegiatan Ekonomi Berkelanjutan", *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 3, Nomor 2, Desember, h. 200.
- Becker, Marc, 2011, *Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador. Latin American Perspectives* 38(1).
- Priyanta, Maret, 2010, "Penerapan Konsep Konstitusi Hijau (Green Constitution) di Indonesia sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, Agustus, h. 123-126.
- Faiz, Pan Mohammad, 2016, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 4, Desember, h. 770.
- CD, Stone, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects. Southern California Law Review*, 1972:45:450; W. Kaufmann, Los Altos, 1974.
- Utama, I Made Arya, *Manajemen Konflik Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Makalah ini disampaikan dalam seminar nasional antar Institusi *Environment Parliament Watch (EPW)* se Indonesia Timur di Hotel Patrisia Sanur Denpasar, tanggal 7 - 18 Pebruari.

Peraturan Perundang-undangan Terkait

- Charter for the Environment* 2004 disahkan pada tanggal 1 Maret 2005.
- Declaration of Human and Civic Rights of 26 August 1789.
- Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources*, 1962.
- Deklarasi Stockholm Tahun 1972*.

Deklarasi Hak atas Pembangunan, Tanggal 4 Desember 1986.

Konstitusi Ekuador Tahun 2008.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 12.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 13.

Naskah Preamble to the Constitution of 27 October 1946.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diundangkan pada 3 Oktober 2009, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059.

UN General Assembly Resolution 2200 A (XXI), December, 16th, 1966.

UN General Assembly Resolution 2201 A (XXI), Desember, 16th, 1966.

UN General Assembly Resolution 47/131, Deklarasi tentang Hak Kelompok Minoritas, Tanggal 18 Desember 1992.

Resultan Politik dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU- XI/2013 dalam Politik Hukum Pemilu

Politics Resultant and Decision of the Constitutional Court Number 14/ PUU-XI/2013 in the Political Law of Elections

Sholehudin Zuhri

Pasca Sarjana Konsentrasi Tata Kelola Pemilu Universitas Padjajaran
Jl. Dago Utara No. 25 Bandung
E-mail: sholah.azzuhry@gmail.com

Naskah diterima: 27/12/2017 revisi: 13/3/2018 disetujui: 28/5/2018

Abstrak

Dalam perkembangan politik hukum kontemporer, keputusan politik dalam pembentukan regulasi sering dihadapkan pada dua persoalan sekaligus yang saling berhadapan. Konfigurasi politik dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, partai politik di parlemen tidak hanya merepresentasikan kepentingan politiknya, tetapi juga dihadapkan pada keharusan mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagai koreksi keputusan politik yang otoriter. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan metode kualitatif, studi ini menitikberatkan pada pemahaman komprehensif yang meliputi interaksi politik dan hukum dalam terciptanya konfigurasi politik hukum pemilu. Hasil studi ini dapat menjelaskan kepatuhan partai politik terhadap hukum dalam menciptakan konfigurasi politik di parlemen, namun di sisi lainnya lemahnya partai politik dalam membangun koalisi dalam mewujudkan sistem pemilu demokratis justru menjadikan keputusan politik yang dipilih menjadi otoriter dalam pelaksana teknisnya. Kehadiran hukum dalam perkembangan konfigurasi politik kontemporer, dapat menjadi paradigma baru dalam terciptanya konfigurasi politik demokratis yang pada akhirnya terbentuknya hukum pemilu yang demokratis.

Kata Kunci : Konfigurasi Politik, Koalisi, Regulasi Pemilu

Abstract

In the development of contemporary political laws, political decisions in regulatory formation are often confronted with two issues at once facing each other. The political configuration in the Law No. 7 year 2017, political parties in parliament not only represent political interests but also face the necessity to accommodate the decision of the Constitutional Court Number 14/ PUU-XI/2013 as a correction of authoritarian political decisions. This research is normative juridical research with qualitative method. The results of this study can explain the compliance of political parties to the law in creating the political configuration in parliament. Yet on the other hand, the weakness of political parties in building coalitions in realizing the democratic election system makes the selected political decision become authoritarian in its technical execution. The presence of law in the development of contemporary political configuration can be a new paradigm in creating democratic political configuration which ultimately the formation of democratic law of elections.

Keywords: *Political Configuration, Coalition, Electoral Regulations*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsepsi penguatan penyelenggaraan pemilu masih menjadi perhatian publik yang sering mengemuka dalam setiap kali pelaksanaan pemilu. Perbaikan sistem pemilu dengan segala variannya sebagai upaya peningkatan kualitas pemilu selalu menjadi bagian krusial dalam setiap revisi Undang-Undang (UU) Pemilu. Selain itu, fungsi lembaga penyelenggara pemilu yang menjadi salah satu persyaratan penting untuk mencapai pemilu yang demokratis juga menjadi *concern* Pembentuk UU. Untuk itu, syarat terpenting terwujudnya pemilu demokratis adalah *political will* yang kuat dan konsisten, baik pemerintah maupun partai politik di parlemen yang akan menentukan arah kebijakan hukum tersebut.

Dalam sejarah keputusan politik dalam membentuk UU Pemilu, konfigurasi politik yang terbentuk telah melahirkan beberapa produk hukum Pemilu yang otoriter. Sebagai contoh, dalam perkembangan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, terdapat klausul yang tidak sejalan dengan penguatan penyelenggaraan pemilu demokratis. Ketentuan Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menyebutkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyusun Peraturan KPU wajib konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan hasilnya bersifat mengikat menjadi preseden yang kontra

produktif dengan penguatan fungsi KPU dalam kapasitasnya membuat regulasi pelaksana UU. Meskipun dalam *Judicial Review*, ketentuan “bersifat mengikat” yang merupakan hasil keputusan politik otoriter tersebut telah dinyatakan inkonstitusional oleh Putusan Mahkamah Konstitusi(MK) Nomor 92/PUU-XIV/2016, namun ketentuan tersebut telah menjadi *legal standing* pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017.

Selain itu, munculnya sistem proporsional dengan kombinasi -bahkan daftar tertutup- di dalam Pembahasan Panitia Khusus Rancangan Undang Undang (Pansus RUU) inisiatif Pemerintah, memberikan gambaran bahwa demokrasi yang mengalami perkembangan pesat pasca reformasi tahun 1998 berhadapan dengan kepentingan partai politik dan kelompok penguasa.¹ Memang, penguatan partai politik dalam menentukan perwakilannya di parlemen dari hasil pemilu dapat dikategorikan sebagai salah satu alternatif dalam sistem Pemilu, tetapi pelembagaan partai politik yang belum kuat menjadi persoalan yang dapat mengancam demokratisasi dengan penerapan sistem kombinasi tersebut.

Pada kenyataannya, kualitas Pemilu dari waktu ke waktu tidak mengalami peningkatan, meskipun sistem penyelenggaraan pemilu selalu mengalami perubahan. Perubahan sistem pemilu ternyata tidak serta merta menghasilkan pemilu sebagaimana diharapkan rakyat. Praktik yang sarat manipulatif dan kuat dengan intervensi politik oligarki menunjukkan bahwa upaya bangsa dalam menata sistem politik yang baik belum tercapai pada sasaran reformasi.²

Persoalan lemahnya integritas pemilu merupakan multi kausal. Selain hal yang bersifat independensi dan profesionalitas seperti yang sering mengemuka, persoalan ketidakjelasan dan tumpang tindih regulasi pemilu menjadi hal yang determinan. Perkembangan pemilu yang cepat menyebabkan regulasi yang dinamis dan cenderung bersifat *trial and error*.³ Dampak yang timbul dari kondisi ini adalah munculnya berbagai persoalan seperti yang dikatakan Soerjono Soekanto⁴ yaitu, ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal-pasal tertentu sehingga mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-23/PUU-VI/2008 yang memberlakukan Pemilu dengan suara terbanyak bertujuan untuk menjamin suara yang diberikan pemilih dapat terakomodasi secara maksimal dalam penetapan calon terpilih.

² Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT Grafindo Persada, 2014, h.21

³ Sejarah pilkada serentak yang dimulai tahun 2015, substansi dalam regulasi sering berubah, mulai Perppu Nomor 24 Tahun 2014 pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD, kemudian dicabut dengan UU Nomor 1 Tahun 2015 Jo. UU No. 10 Tahun 2016 dengan sistem pemilihan langsung.

⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada, 2011, h.38

Pentingnya proses pembentukan UU berarti juga berbicara tentang pentingnya peran partai politik dalam membentuk konfigurasi politik di parlemen. Kondisi konfigurasi politik yang tidak konsisten dalam membentuk koalisi pada berbagai isu strategis akan semakin sulit dalam merumuskan kebijakan hukum untuk menguatkan sistem pemilu, termasuk di dalamnya penyelenggara pemilu. Para elit politik tidak dapat memaksakan kepentingan jangka pendek yang hanya fokus pada pencapaian dan mempertahankan kekuasaan dengan mereduksi kedaulatan rakyat dalam pemilu. Jika itu terjadi maka produk hukum yang dihasilkan akan bersifat otoriter dan menimbulkan kemunduran demokrasi.

Menariknya, konfigurasi dan koalisi politik dalam menentukan sistem pemilu pada era reformasi adalah pembahasan yang selalu *deadlock* dan tidak tercipta sebuah konsepsi ideal yang dapat diterapkan untuk menjaga integritas pemilu. Sikap partai politik yang tidak konsisten dalam berbagai isu dan lemahnya koalisi permanen selalu menjadi hambatan dalam membentuk konfigurasi politik yang demokratis.

Selain itu, perlemen dalam membentuk produk hukum pemilu di era reformasi setidaknya terdapat 137 ketentuan yang telah diputus oleh MK.⁵ Dari daftar putusan tersebut, terdapat putusan MK yang menyatakan mengabulkan seluruhnya dan mengabulkan sebagian. Sedangkan kalau dilihat dari pengklasifikasian rezim pemilu, putusan tersebut meliputi Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah. Menariknya, dari putusan MK yang membatalkan beberapa ketentuan tersebut menyangkut pada aspek dasar dari sebuah pemilu yang demokratis, yaitu akses warga negara dalam menggunakan hak politiknya. Selain itu, teknis kepemiluan yang merupakan sarana perwujudan hak politik, juga banyak yang dinyatakan inkonstitusional.

Kehadiran Putusan MK memberikan kontribusi yang signifikan dalam proses penguatan Pemilu yang demokratis. Dalam hal ini, Putusan MK berfungsi sebagai koreksi keputusan politik otoriter dan diharapkan dapat memaksa elite politik dalam membentuk hukum Pemilu yang demokratis. Jika materi dasar dalam Pemilu yang demokratis telah melalui *screening* melalui proses politik dan hukum, maka amanah Pemilu langsung dalam Konstitusi RI akan terlaksana dengan baik kedepannya.

⁵ C. Natalia, "List Putusan MK tentang UU Pemilu dan Pilkada", <http://perludem.org/2017/03/20/list-putusan-mk-tentang-uu-pemilu-dan-pilkada/>, diunduh 16 Agustus 2017. <http://perludem.org/2017/03/20/list-putusan-mk-tentang-uu-pemilu-dan-pilkada/>, diunduh 16 Agustus 2017.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka dapat ditarik beberapa identifikasi permasalahan sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana konfigurasi politik UU No. 7 Tahun 2017? *Kedua*, bagaimana peranan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam keputusan politik UU No. 7 Tahun 2017?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menjelaskan bagaimana interaksi partai politik dalam menciptakan konfigurasi politik dalam pembentukan regulasi pemilu, terutama setelah dihadapkan pada putusan pengadilan (MK). Selain itu juga menawarkan alternatif dan petunjuk dalam menciptakan konfigurasi politik yang demokratis, sehingga produk hukum yang dihasilkan merupakan manifestasi demokratisasi Pemilu. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif melalui pendekatan kualitatif, yaitu dengan melakukan penelusuran sikap dan keputusan partai politik dalam pengambilan keputusan politik UU No. 7 Tahun 2017, menelaah risalah rapat dalam pembahasan RUU serta peraturan perundang-undangan terkait, sehingga dapat diperoleh hasil yang kredibel tentang konfigurasi politik dalam penyusunan UU No. 7 Tahun 2017. Selain itu, dengan didukung hasil penelitian tentang politik hukum Pemilu, akan mendapatkan gambaran terkait kualitas pemilu dalam regulasi yang diterapkan.

Penelitian ini memberikan perhatian khusus, bahwa sudah seharusnya konfigurasi politik yang terbentuk dalam pembentukan regulasi pemilu selalu mengedepankan aspek demokratisasi dari pengalaman praktik pemilu yang telah diterapkan dan menggunakan indikator yang terukur serta tidak mereduksi capaian hukum yang dilakukan Mahkamah Konstitusi untuk mewujudkan pemilu demokratis.

PEMBAHASAN

A. Konfigurasi Politik UU No. 7 Tahun 2017

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, regulasi penyelenggaraan Pemilu sebenarnya sangat kompleks dan rumit. Persepsi dan pemahaman yang parsial atas sistem penyelenggaraan Pemilu, pembentukan peraturan perundang-undangan, dan sistem penegakan hukumnya tidak saja akan berdampak pada kualitas atau

legitimasi hasil pemilu yang diselenggarakan, akan tetapi juga berimplikasi pada kualitas demokrasi dan kemungkinan timbulnya instabilitas politik.⁶

Dalam perkembangannya, UU yang telah lahir untuk mengendalikan pelaksanaan Pemilu, mengalami gejolak politik akibat beberapa pihak merasa tidak puas terhadap klausula di beberapa pasal terkait UU tersebut. Sedangkan Pemilu di Indonesia sendiri diatur dengan UU pemilu yang selalu berubah-ubah yang disebabkan kebutuhan perbaikan kualitas, pengaruh konfigurasi politik dan perubahan demografi-kependudukan dan peta pemerintahan. Maka dari itu, produk hukum pemilu tersebut mengalami pasang surut perubahan isi substansi pasalnya.⁷

Sedangkan dalam proses pembentukan UU, politik hukum dipahami sebagai arah kebijakan hukum yang akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, bentuk dari arah kebijakan hukum dapat diketahui dari peraturan perundang-undangan.⁸ Secara operasional menurut Harjono,⁹ politik hukum merupakan kebijakan yang diambil guna memanfaatkan hukum dalam suatu strategi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Berkaitan dengan konteks hukum merupakan produk politik maka penting peran dari partai politik di parlemen dalam merumuskan regulasi pemilu yang demokratis.

Dalam keputusan politik yang terdapat pada UU No. 7 Tahun 2017, Pembuat UU secara formal tampaknya sudah berusaha mencari format ideal dalam mendesain Pemilu yang demokratis dengan melibatkan Putusan Pengadilan (MK) dalam rumusan materinya. Keputusan yang menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden merupakan bentuk kepatuhan keputusan politik terhadap hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang merupakan bentuk penegakan konstitusi mampu mempengaruhi keputusan politik dalam pembentukan hukum. Dalam tahap selanjutnya secara kebijakan teknis operasional, dalam merumuskan sistem pemilu yang demokratis, menurut Jimly Asshiddiqie¹⁰, setidaknya tindakan politik yang senantiasa mendasarkan diri pada etika yang akan selalu menghasilkan kebaikan-kebaikan bersama yang lebih besar daripada sekedar tindakan politik yang hanya mementingkan kepentingan sesaat.

⁶ Widodo Ekatajajana, "Beberapa Masalah dalam Pengaturan dan Penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, No. 1, Maret 2010, h. 109.

⁷ Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 69.

⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2001, h. 2.

⁹ Harjono, *Peluang Mahkamah Konstitusi Dalam Mengarahkan Politik Hukum Melalui Judicial Review, dalam Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008. h. 7.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*

Namun, di era reformasi yang dilakukan perombakan besar-besaran dengan tujuan membentuk negara yang demokratis banyak yang mengira akan merubah konfigurasi politik menjadi demokratis. Padahal dalam kenyataannya, konfigurasi politik sekarang ini adalah konfigurasi politik yang cenderung oligarkis, yaitu konfigurasi politik yang didominasi kelompok elite yang mengerjakan politik melalui transaksi-transaksi yang saling memberi keuntungan politik diantara elite sendiri.¹¹

Perkembangan pembentukan hukum era reformasi memang terlihat bahwa konfigurasi politik berubah arah dari otoriter ke demokratis sehingga berhasil melahirkan berbagai undang-undang yang responsif. Namun, suasana demokratis itu hanya berlangsung pada beberapa tahap dasar dan berhenti pada tahap yang lain, bahkan akan cenderung kontradiktif pada tahap teknisnya.

Pada level komposisi parlemen hasil pemilu tahun 2014, 10 partai politik yang memenuhi *parliamentary threshold* akan sulit bagi suatu fraksi untuk memasukkan programnya tanpa koalisi dengan fraksi-fraksi lainnya sampai tercapai mayoritas parlemen. Dari komposisi kursi masing-masing fraksi, tidak ada yang terlalu dominan karena kurang dari 50 persen. Demikian halnya dengan eksekutif, Presiden akan sulit memastikan RUU yang diajukan ke DPR. Kondisi ini memperkuat posisi partai politik, di satu sisi dan mempertegas fungsi DPR sebagai legislator di sisi lainnya. Maka dari peran yang kuat di masing-masing fraksi dan juga pemerintah akan menentukan peluang yang lebih besar dalam melahirkan produk hukum yang otoriter atau responsif. Hal tersebut senada dengan pendapat Mahfud MD¹² yang mengatakan bahwa hukum responsif dapat dibangun dengan syarat pertama dan utama adalah demokratisasi dalam kehidupan politik.

Dengan kondisi seperti itu, keputusan politik seperti yang digambarkan dalam sistem politik (*political system*) akan sulit tercapai, yaitu para pengambil keputusan (*decision makers*) selalu mempertimbangkan masukan (*input*) berupa tuntutan (*demands*) dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) dan dukungan (*support*) masyarakat yang terpercaya pada legitimasinya. Setelah melewati proses konversi (*conversion process*), mereka merumuskan keluaran (*output*) berupa keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan (*decisions and actions*) antara lain dalam bentuk yang utama yaitu: berbagai produk hukum (*laws*) dan berbagai

¹¹ Isnawati, "Konfigurasi Politik Demokratis dalam Karakter Produk Hukum yang Responsif di Era Reformasi", *Jurnal Socioscintia*, Volume 8 Nomor 1, 2012, h. 87.

¹² Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*

kebijakan umum (*general policies*). Apabila ingin survive maka setiap sistem politik harus mempertimbangkan umpan balik (*feed back*).¹³

Dalam rapat paripurna RUU Pemilu, pengambilan keputusan politik yang dilakukan secara *voting* terbuka dalam 2 paket kebijakan, menimbulkan konfigurasi politik yang terbentuk tidak lagi fokus pada isu yang diperjuangkan sejak awal pembahasan di tingkat Pansus. Koalisi yang terbentuk terbelah menjadi partai politik pendukung pemerintah dan partai di luar pemerintah. Sikap partai politik berubah dari pembahasan di tingkat Pansus menuju ke rapat paripurna ketika dihadapkan pada tawaran *presidential threshold* 20-25 persen dari penguasa. Lima parpol pendukung pemerintah yaitu PDIP, Golkar, NasDem, PPP, dan Hanura kompak menyetujui opsi pemerintah yaitu *presidential threshold* 20 persen, sedangkan partai di luar pemerintah memilih *walk out* sebagai bagian dari kekecewaan sikap politiknya.

PDI Perjuangan sebagai partai mayoritas dan partai yang memiliki representasi terbesar dalam pemerintah memiliki peran yang cukup signifikan dalam membentuk koalisi dan menentukan peluang kalkulasi mayoritas suara dalam *voting*. Posisi partai pendukung pemerintah akan dengan mudah untuk mendukung opsi dari PDI Perjuangan dikarenakan sebagai upaya masing-masing partai politik mempertahankan kekuasaannya dalam pemerintahan. Kuatnya PDI Perjuangan dalam membentuk koalisi senada senada dengan pendapat Mahfud MD bahwa hukum menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan.¹⁴

Selanjutnya, menurut Dahrendorf dalam Mahfud MD, merangkum karya tiga sosiolog (Pareto, Mosca, dan Aron) mencatat ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik. *Pertama*, jumlahnya selalu lebih kecil dari kelompok yang dikuasai. *Kedua*, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasi berupa kekayaan materiil, intelektual dan kehormatan. *Ketiga*, dalam pertentangan selalu terorganisasi lebih baik dari kelompok yang ditundukkan. *Keempat*, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. *Kelima*, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas/kelompoknya

¹³ Syamsuddin Haris., *Mengugat Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia – PPW LIPI, 1998. h. 45.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*

sendiri. *Keenam*, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Di sisi lainnya, dalam pengambilan keputusan politik, pendapat dan masukan *stakes holder* yang menginginkan konsistensi dalam jaminan politik warga negara serta mereduksi politik oligarki dengan menghilangkan *presidential threshold (PT)* dikalahkan dengan *voting* pengambilan suara. Padahal, di dalam konfigurasi politik demokratis membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut menentukan kebijakan negara. Pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat, dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat dan lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.¹⁵

Lebih lanjut, dalam proses pembuatan produk hukum responsif, kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat diberikan peranan besar dan partisipasi penuh. Hasil dari proses tersebut adalah produk hukum yang bersifat respon terhadap seluruh kepentingan, baik masyarakat maupun pemerintah. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Sifat responsif mengandung arti suatu komitmen kepada hukum di dalam perspektif konsumen.

Ketika pilihan keputusan politik dalam menentukan sistem pemilu lebih menekankan politik oligarki, maka pengaruh politik oligarki dalam hukum juga berlaku pada penegakan hukumnya serta karakteristik produk-produk hukumnya. Fakta ini dapat dilihat dalam sejarah ber hukum di Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Hal ini akan tampak jelas, jika ukuran pembangunan hukum di Indonesia adalah unifikasi dan kodifikasi hukum, maka pembangunan struktur hukum telah berjalan dengan baik dan stabil. Karena dari waktu ke waktu produktivitas perundang-undangan mengalami peningkatan. Namun, dari sisi yang lain, dari segi fungsi hukum telah terjadi kemerosotan.¹⁶

¹⁵ Mufti, *Kekuatan Politik di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia, 2013, h. 89.

¹⁶ A. Alkostar, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Nasional*. Jakarta: LBH Yogyakarta dan rajawali, 1986, h. 41.

Seharusnya, pembentuk UU harusnya bersikap netral, mengingat proses penyusunan UU dalam sistem hukum menurut Habermas dalam F. Budi Hardiman, merupakan *locus* (tempat) dari integrasi sosial. Karena posisinya sebagai *locus* integrasi sosial, maka pembentuk UU mestinya dapat memosisikan diri lebih dari sekadar komunitas politik (partai politik). Pembentuk UU hendaknya dapat mewakili seluruh kelompok kepentingan dengan menanggalkan kepentingan politik. Karena, idealnya pembentuk UU merepresentasikan seluruh kepentingan dan bersifat netral. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan merepresentasikan seluruh kelompok kepentingan.¹⁷

Lebih lanjut dijelaskan, mereka yang ambil bagian dalam perundang-undangan harus diimbau untuk keluar dari peran mereka sebagai subjek-subjek hukum privat. Kemudian, dengan peran mereka sebagai warga negara, mengambil alih perspektif para anggota sebuah komunitas hukum yang bergabung secara sukarela.¹⁸ Masalah klasik ketidaknetralan partai politik dalam membentuk hukum pemilu selalu terjadi dalam keputusan politiknya. Ini dikarenakan partai politik selain sebagai penyusun regulasi pemilu dan juga sebagai peserta Pemilu, dengan kata lain merupakan subjek hukum yang harus taat dan patuh terhadap regulasi yang mereka tetapkan sendiri. Maka dari itu netralitas tidak hanya dibutuhkan terhadap proses penyusunan UU, tetapi juga pada waktu pelaksanaan UU dalam penyelenggaraan Pemilu.

Perkembangan yang terjadi dalam pengambilan keputusan politik UU No. 7 Tahun 2017, konfigurasi politik di parlemen dari gambaran di atas tidak sepenuhnya berpihak pada penguatan pemilu. Orientasi kekuatan politik masih tersentral pada isu jangka pendek kepentingan masing-masing parpol. Meskipun keputusan politik dalam memberlakukan keserentakan Pemilu berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, tetapi pada *open legal policy* konfigurasi politik yang terbentuk kurang memperhatikan masukan dari *civil society* yang berarti produk hukum yang tercipta sebagai desain kehendak penguasa.

B. Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 dalam Politik Hukum UU No. 7 Tahun 2017

Proses perdebatan panjang dalam menentukan sistem pemilu dalam UU No. 7 Tahun 2017 menunjukkan bahwa sistem pemilu –termasuk didalamnya

¹⁷ Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius, 2009, h. 56.

¹⁸ *Ibid.*

tentang mekanisme pencalonan dan penetapan calon- yang hendak dipilih dalam pelaksanaan pemilu tahun 2019 menjadi salah satu aspek atau faktor penting dalam membahas sistem Pemilu secara keseluruhan. Dalam mengambil keputusan, potensi konflik muncul meskipun hanya konflik lisan. Namun demikian tetap diperlukan resolusi konflik (*conflict resolution*) berupa keputusan yang dapat diterima semua pihak yang berkonflik.¹⁹

Dengan adanya keharusan pemberlakuan pemilu serentak, *presidential threshold (PT)* sebagai mekanisme pencalonan Presiden juga merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam sistem pemilu. Jika dalam penentuan sistem pemilu potensi konflik tidak dapat dihindarkan, maka munculnya isu *presidential threshold (PT)* dalam keserentakan pemilu legislatif dan pemilu presiden menambah daftar panjang konflik yang terjadi. Resolusi konflik (*conflict resolution*) dalam pandangan politik hukum akan tercipta ketika disahkannya keputusan politik yang selanjutnya menjadi produk hukum yang mengikat semua proses politik, sehingga semua pihak harus tunduk pada hukum tersebut.²⁰

1. Putusan MK dalam Pelaksanaan Pemilu

Dalam konfigurasi politik di perlemen, setidaknya Panitia Khusus (Pansus) Pemilu dihadapkan pada beberapa hal yang tidak akan bisa diputuskan sesuai waktu yang direncanakan. Pembahasan tentang isu krusial yang menyangkut kepentingan partai politik akan susah menemukan kesepakatan bulat. Kepentingan masing-masing parpol dalam menghadapi isu krusial jelas akan berbeda. Isu krusial ini meliputi *presidential threshold*, *parliamentary threshold*, dan sistem pemilu antara terbuka dan tertutup. Dengan mekanisme *voting*, maka pembahasan yang objektif dalam menciptakan produk hukum yang demokratis akan sulit dicapai. Saat itulah suara dominan dalam parlemen akan lebih menggunakan cara represif dengan menggunakan kekuasaannya.

Dalam kondisi politik yang tidak stabil seperti ini, mengedepankan kepastian hukum menjadi penting. Ini dikarenakan UU merupakan dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian hukum.²¹ Selain itu, terdapat tiga bentuk

¹⁹ Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia, Antara Proporsional dan Mayoritarian*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2015, h. 63.

²⁰ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*

²¹ L. V. Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2001, h. 72.

keberlakuan hukum yang berkaitan dalam keberlakuan hukum normatif yaitu keberlakuan sosial atau faktual, keberlakuan yuridik dan keberlakuan moral.²²

Dalam konteks legislasi di perlemen dalam pembentukan perundang-undangan, menurut Ahmad Yani²³ kualitas legislasi yang rendah dapat dilihat dari aspek materi hukumnya yang saling tumpang tindih (*overlapping*) dan tidak konsisten. Lebih lanjut dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang penyusunan peraturan perundang-undangan dijelaskan ada beberapa syarat dalam pembentukan perundang-undangan, yaitu *pertama*, salah satu aspek yang berperan untuk menghasilkan UU yang tangguh (prinsip keberlanjutan) adalah dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. *Kedua*, diperlukannya kejelasan rumusan yang mana setiap perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Sebagai bagian isu penting dalam rumusan regulasi pemilu, sistem pemilu dikenal sebagai salah satu mekanisme kelembagaan terpenting dalam menentukan watak persaingan politik, dan sebagai salah satu alat yang akan digunakan dalam mengurangi konflik di tengah masyarakat.²⁴ Pada dasarnya sistem pemilu dirancang untuk melaksanakan tiga tugas pokok. *Pertama*, menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilu menjadi kursi di parlemen. *Kedua*, sistem pemilu bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil-wakil rakyat yang telah terpilih. *Ketiga*, sistem pemilu mendorong pihak-pihak yang bersaing pengaruh supaya melakukannya dengan cara yang tidak sama.²⁵ Dalam pelaksanaan Pemilu serentak, sistem pemilu ini meliputi Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden.

Sedangkan dalam praktik, sistem pemilu di Indonesia yang dipertimbangkan dalam penentuan pilihan, *pertama* sistem perwakilan berimbang (*proporsional representation*) dalam sistem ini terbagi menjadi sistem perwakilan berimbang

²² Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, h. 36.

²³ Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, h. 47.

²⁴ B. Reilly, Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan", dalam Julia I. Suryakusuma, *Almanak Parpol Indonesia Pemilu 1999*. Jakarta: Almanak Parpol Indonesia, 1999, h. 38.

²⁵ A. Reynolds, Merancang Sistem Pemilihan Umum", dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan, 2001, h. 19.

dengan daftar tertutup (*closed list system*), sistem perwakilan berimbang dengan daftar terbuka (*open list system*), sistem perwakilan berimbang variasi *the single transferable vote*, sistem perwakilan berimbang dengan variasi *the single non transferable vote*. Kedua, sistem distrik (*plurality system*)²⁶.

Setidaknya terdapat beberapa materi krusial sistem pemilu beserta dimensinya. Beberapa materi tersebut tidak pernah menemukan keputusan bulat dan menyisakan persoalan di setiap pembahasan RUU pemilu berikutnya.²⁷Bahkan dalam kasus pembahasan RUU sebelumnya pada Pemilu tahun 2014, sampai pada paripurna masih tersisa materi yang belum tuntas. Beberapa isu krusial yang selalu muncul di antaranya yaitu:

1. Ketentuan tentang ambang batas perolehan suara (*parliamentary threshold*)
2. Ketentuan tentang konversi suara menjadi kursi.
3. Ketentuan sistem pemilu yang hendak digunakan.
4. Proses peradilan pemilu
5. Terkait dengan daerah pemilihan dan alokasi kursi untuk DPR RI yang memiliki korelasi dengan pembahasan tentang *parliamentary threshold*.

Sedangkan berkaitan dengan pemilihan sistem proporsional terbuka atau tertutup sebagai contohnya, dalam berjalannya pembahasan di pansus, fraksi di DPR terpecah. F.PDI dan F.Golkar memilih sistem proporsional tertutup, sedangkan Fraksi Gerindra, Demokrat, NasDem, Hanura, PKS, PPP, PKB, dan PAN memilih sistem proporsional terbuka. Sikap partai politik jika dilihat dari hasil pemilu tahun 2014, partai politik besar lebih cenderung kepada proporsional tertutup, sebagai bentuk penguatan kekuasaan partai politik tersebut.

Interaksi politik atau adanya tarik menarik kepentingan antar-kekuatan politik dapat diketahui melalui bagaimana sikap politik dan perilaku dari para elit yang memegang kekuasaan, baik di level suprastruktur kekuasaan (lembaga negara) maupun infrastruktur kekuasaan (parpol). Hal itu disebabkan sikap politik dan perilaku elit merupakan tanda yang dominan dan menjadi indikator untuk menentukan dalam sistem politik apa sebuah proses komunikasi politik berlangsung. Interaksi politik yang dimaksud merupakan suatu proses komunikasi politik dan yang dilakukan oleh elit politik.

²⁶ A. Gaffar, *Politik Indonesia menuju Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, h. 59.

²⁷ Lihat Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus) DPR RI RUU tentang Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tanggal 6 Oktober 2011, Sekretariat Pansus DPR RI, Jakarta, 2011 dan berita Kompas tanggal 26 Maret 2017

Dengan demikian, suatu interaksi politik akan senantiasa terkait dengan motif dasar yang dimiliki para elit politik. Untuk menganalisis suatu interaksi politik, khususnya dalam pembuatan suatu kebijakan atau pengambilan keputusan, perlu dilihat apa latar belakang atau motif dasar para elit politik dalam menentukan suatu keputusan bagi kebijakan politik, termasuk dalam proses pembahasan sebuah substansi dalam RUU.²⁸

Sementara itu, Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 merupakan jawaban atas tuntutan kepastian hukum di tengah kondisi politik yang tidak stabil di atas. Dalam pertimbangan hukumnya disebutkan urgensi keserentakan Pemilu setidaknya harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu *pertama* kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial. *Kedua*, *original intent* dari pembentuk UUD 1945. *Ketiga*, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Pertimbangan ini sebagai wujud pelaksanaan pemilu berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Dengan lahirnya Putusan MK 14/PUU-XI/2013 tersebut, opsi yang tersedia bagi pembentuk UU di parlemen dalam mencari jalan untuk penguatan pemilu berkaitan dengan pelaksanaan pemilu telah tertutup. Lebih lanjut hal ini berarti konfigurasi politik akan bernilai demokratis jika melaksanakan Putusan MK 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan pemberlakuan Pemilu 2019 secara serentak. Alasan mendasar keserentakan adalah pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Legislatif yang terpisah ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial kearah yang dikehendaki. Selain itu, hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Legislatif tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah.²⁹

²⁸ R. Harun, *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*, Bandung: CV Mandar Maju, 2006, h. 26.

²⁹ Lihat pertimbangan hukum Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 paragraf 3.17

2. Putusan MK dan Politik hukum *Open Legal Policy*

Jika pelaksanaan keserentakan pemilu ditafsirkan oleh MK sebagai pembatasan kekuasaan negara atas dasar jaminan perlindungan bagi hak dan kebebasan warga negara sesuai dengan kandungan dalam konstitusi, maka dengan lahirnya putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 memberikan jaminan terselenggaranya kaidah konstitusi tersebut. Dalam hal ini MK berfungsi sebagai pembuat kebijakan (*positive legislator*).

Meskipun demikian, dalam amar putusannya MK hanya memberlakukan keserentakan Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2019. Lebih jauh, MK tidak memberikan detail tentang pemberlakuan sistem pemilu yang digunakan. Terdapat alasan mendasar mengapa sistem Pemilu yang merupakan bagian dari keserentakan Pemilu tidak diputuskan oleh MK. *Pertama*, Ketentuan dalam pembatasan ruang lingkup putusan MK, yaitu tidak boleh memuat: (1) amar putusan selain dari pernyataan bahwa suatu UU bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, (2) perintah kepada pembuat UU; (3) rumusan norma baru.³⁰ *Kedua*, Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 mengambil posisi menahan diri (*judicial restraint*) dan memberi ruang gerak kepada pembentuk UU dalam membentuk UU (*Open Legal Policy*) sebagai upaya untuk mengurangi ketegangan politik antar lembaga negara. Dalam hal *Open Legal Policy* inilah konfigurasi politik yang terbangun dalam menentukan keputusan politik sangat ditentukan oleh kepentingan politik dari pembentuk UU.

Padahal, capaian perkembangan demokratisasi sistem pemilu era reformasi telah menunjukkan hasil yang positif di mana pemilu yang sebelumnya hanya bersifat prosedural. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pernah melakukan kajian terhadap penggunaan sistem pemilu. Dalam kesimpulannya, LIPI menyatakan bahwa pemilu Orde Baru tidak dirancang untuk mewadahi sirkulasi elit, tujuan, struktur pelaksana, proses, serta hasil pemilu sudah tertutup, dalam arti tidak mendorong adanya perubahan di berbagai bidang terutama sosial, politik, dan ekonomi.³¹

Selanjutnya, dalam pemberlakuan sistem pemilu era reformasi, setidaknya 4 penelitian dalam pelaksanaan pemilu yang menunjukkan pemilu yang lebih demokratis,³² diantaranya :

³⁰ Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

³¹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005, h.59.

³² Indra Pahlevi, *Op.Cit.*

1. Pusat Studi Demokrasi dan HAM (Pusdeham) Surabaya tahun 2002 tentang model-model sistem pemilihan di Indonesia.
2. Studi oleh Hans Antlov dengan membandingkannya dengan pemilu Tahun 1999 dan Tahun 1997.
3. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform Indonesia*) yang dipimpin Ramlan Surbakti.
4. Studi Indra Pahlevi yang membahas tentang *Sistem Pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial*.

Secara garis besar dalam berbagai penelitian tersebut, kualitas demokrasi yang berkembang dari Pemilu yang diselenggarakan oleh orde baru menuju Pemilu yang dilaksanakan era reformasi sangat ditentukan oleh dua aspek dasar yaitu, akses warga negara dalam menduduki jabatan dan akses warga negara dalam kebebasan memilih. Selanjutnya dalam perkembangan pemilu era reformasi ditandai dengan peningkatan keterbukaan informasi Pemilu sehingga masyarakat mendapatkan pengetahuan pemilu secara komprehensif.

Namun, sejauh ini perkembangan Pemilu tidak selalu mudah. Pertimbangan hukum yang dijadikan landasan berlakunya keserentakan Pemilu dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tidak dijalankan secara konsisten dalam rumusan materi sistem Pemilu di tingkat parlemen. Keputusan politik dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang menyisakan persoalan politik dan hukum,³³ merupakan dampak logis dari konfigurasi politik yang otoriter. Jika Resolusi konflik (*conflict resolution*) tidak segera tercapai pasca pemberlakuan hukum, maka akan menjadi ancaman terhadap kualitas pemilu itu sendiri.

Selain sistem pemilu di atas, telah banyak dilakukan penelitian terhadap penguatan penyelenggara pemilu. Khusus hal ini, Standar Internasional pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen.³⁴ Lembaga ini harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung, tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga penyelenggara, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil Pemilu.

³³ Persoalan politik ditandai dengan aksi walk out yang dilakukan oleh 4 Fraksi, sedangkan persoalan hukum adalah munculnya *Judicial Review* setelah pengundangan.

³⁴ D. Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: USAID, DRSP, Perludem, 2007. h. 15.

Sejalan dengan penguatan penyelenggara pemilu, untuk menjamin legitimasi kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* telah merumuskan prinsip-prinsip yang berlaku umum, dan prinsip terpenting adalah independensi.³⁵ Kemandirian penyelenggara Pemilu sebagai elemen terpenting tidak saja mandiri secara kelembagaan, tetapi juga mandiri dalam proses di setiap tahapan pelaksanaan pemilu. Parameter mandiri atau tidaknya pelaksanaan pemilu ditandai oleh ada atau tidaknya intervensi dari pihak-pihak lain di luar penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu, sebagai aktor utama dalam mewujudkan pelaksanaan pemilu yang demokratis, kemandirian penyelenggara pemilu menjadi sangat penting, terlebih dengan segala kewenangan yang dimilikinya.³⁶

Ironisnya, keputusan politik dalam independensi penyelenggara Pemilu yang selanjutnya tertuang dalam Pasal 75 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017, jika dilihat dari segi normatif telah mengadopsi Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 yang menghilangkan “*sifat mengikat*” dalam RDP. Namun dengan mewajibkan Penyelenggara Pemilu konsultasi dengan DPR dalam menyusun peraturan dalam lingkup tugasnya sejatinya menghilangkan pertimbangan hukum Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 itu sendiri. Kedudukan penyelenggara Pemilu yang mempunyai independensi dalam konstitusi mempunyai kewenangan penuh (*full authority*) membentuk peraturan, maka memperlakukan sama dengan lembaga independen lain dalam konstitusi seperti Bank Indonesia (BI) dalam menyusun Peraturan adalah sebuah keniscayaan.³⁷

Argumentasi yang dijadikan landasan kewajiban konsultasi penyelenggara Pemilu dalam RDP adalah sebagai bentuk prosedur politik dalam penyusunan peraturan pelaksana UU. Padahal dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan sudah terdapat ruang dalam proses pembentukan melalui uji publik dan koreksi hasil uji materi ke Mahkamah Agung. Pemilu demokratis terbentuk bukan dengan intervensi dalam membuat kebijakan, tetapi dengan melakukan penguatan penyelenggara Pemilu dalam semua aspek, yaitu penyelenggara pemilu yang mandiri, kompeten, berintegritas, efisien dan kepemimpinan yang efektif. Secara konseptual yang

³⁵ Prinsip yang berlaku umum, yaitu: *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism* dan *service-mindedness*.

³⁶ Allan Wall dkk, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*. Stockholm: International IDEA, 2011, h. 83.

³⁷ Lihat pertimbangan hukum Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 paragraf 3.8 No. 30.

dimaksud dengan penyelenggara pemilu (*electoral management body* – EMB) adalah organisasi yang memiliki wewenang menyelenggarakan unsur dasar proses pemilu.³⁸

Selain itu, dengan dilaksanakannya Pemilu serentak, dari segi teknis akan membuat tahapan beriringan antara dua pemilu tersebut. Beban kerja penyelenggara pemilu berat dan fokus kerja penyelenggara terbelah. Dari pengalaman Pemilu tahun 2014 yang memulai tahapan pemilu sekitar 2 tahun sebelumnya masih terdapat sejumlah masalah krusial seperti verifikasi partai politik dan daftar pemilih, maka saat ini waktu kerja penyelenggara Pemilu akan lebih singkat akibat lambatnya penyusunan UU Pemilu sehingga tahapan Pemilu menjadi lebih singkat lagi. Sebuah keniscayaan, regulasi yang dihasilkan harus dapat mengatasi permasalahan prinsip maupun teknis Pemilu yang selama ini selalu muncul dalam pemilu sebelumnya. Terlebih, pemilu serentak merupakan instrumen yang berbeda tetapi dilakukan dalam waktu yang bersamaan.

Di sisi lainnya, *Civil Society* memandang sikap DPR bertentangan dengan konstitusi yang mewajibkan penyelenggara Pemilu untuk lepas dari jeratan kepentingan, terutama partai politik.³⁹ Memperkuat argumen penguatan KPU dalam menjaga independensi pembuat regulasi pelaksana UU, Valina Singka Subekti mengatakan independensi dan profesionalitas KPU sebagai penyelenggara pemilu menjadi syarat mutlak untuk menjamin hak-hak politik warga negara melalui pemilu demokratis. Hak politik di sini adalah hak untuk terlibat dalam pemilu sebagai pemilih, hak sebagai kandidat dalam pemilu, dan hak untuk dipilih dalam pemilu.⁴⁰ Selanjutnya, Efektivitas kerja penyelenggara bisa terganggu apabila terjadi perbedaan pandangan dalam proses konsultasi.

Sekali lagi, sistem Pemilu beserta variannya termasuk penyelenggara Pemilu, memang merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Parlemen (*Open Legal Policy*), karena tidak ada batasan dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagai perlindungan hak dasar pemilih. Namun, terdapat hal yang penting untuk diperhatikan sehingga perumusan UU yang baik terpenuhi, yaitu

³⁸ Unsur dasar proses pemilu yaitu, (1) penentuan pemilih (pendaftaran dan pemutakhiran daftar pemilih); (2) penentuan peserta pemilu dan/atau daftar calon; (3) penentuan daerah pemilihan; (4) pemungutan dan penghitungan suara; (5) pengadaan dan distribusi logistik; (6) penetapan dan pengumuman hasil pemilu; dan (7) penetapan calon terpilih.

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Valina S. Subekti, "Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu", <http://koran....> _Pemilu, diunduh 16 Agustus 2017.

partisipasi publik dalam penyusunan UU serta mengkomodir pertimbangan hukum dalam Putusan MK tersebut sebagai landasan dalam melindungi hak dasar pemilih. Jika kedua aspek tersebut terpenuhi, maka konfigurasi politik dalam *Open Legal Policy* mempunyai karakter demokratis.

KESIMPULAN

Mengkaji Konfigurasi politik UU No. 7 Tahun 2017 merupakan sesuatu yang unik dan kompleks. Ini dikarenakan, partai politik selain dihadapkan pada kepentingan politiknya, juga diharuskan mengkomodir Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam keputusan politiknya. Pemilu serentak merupakan keniscayaan dalam keputusan politik UU Pemilu. Namun selanjutnya, konteks parlemen yang multi partai dan tidak ada suara mayoritas lebih 50 persen serta kondisi politik tidak stabil, partai politik mayoritas di parlemen dapat mendesain koalisi menjadi dua faksi dalam *voting* dua paket kebijakan sistem Pemilu pada rapat paripurna. Bergesernya sikap dan fokus partai politik dari isu krusial berubah menjadi koalisi partai pendukung pemerintah dan partai di luar pemerintah, membuat politik hukum sistem pemilu demokratis yang terbangun sebelumnya menjadi terabaikan. Orientasi partai politik akhirnya lebih cenderung sebagai upaya mempertahankan kekuasaan dan peluang meraih kekuasaan pada Pemilu berikutnya.

Selain itu, hasil kajian *civil society* yang menyatakan pemberlakuan *Presidential Threshold (PT)* merupakan sesuatu yang kontra produktif dengan tujuan Pemilu serentak, dikalahkan dengan hasil *voting* dalam pengambilan keputusan politik dalam 2 paket kebijakan. Tetapi satu hal yang menjadi catatan penting, yaitu hadirnya Putusan MK 14/PUU-XI/2013 menjadi paradigma baru dalam legislasi UU Pemilu yang dapat mengarahkan konfigurasi politik lebih demokratis. Meskipun dalam beberapa hal MK harus menahan diri (*judicial restraint*) dalam upaya menjaga ketegangan politik antar lembaga, dalam praktik beberapa Putusan MK terkait regulasi Pemilu telah menjadi resultan politik dan hukum, sehingga produk hukum pemilu yang terbangun lebih demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alkostar, A., 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Nasional*, Jakarta: LBH Yogyakarta dan Rajawali.
- Apeldoorn, L. V., 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Asshiddiqie, Jimly, 2014, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Gaffar, A., 2004, *Politik Indonesia menuju Transisi demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gaffar, Janedri M, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hardiman, Budi, F., 2009, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Yogyakarta: Kanisius.
- Haris, Syamsuddin, 1998, *Menggugat Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia – PPW LIPI.
- Harjono, 2008, *Peluang Mahkamah Konstitusi Dalam Mengarahkan Politik Hukum Melalui Judicial Review, dalam Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Haris, Syamsuddin, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Harun, R., 2006, *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*, Bandung: CV Mandar Maju.
- IDEA, 2002, *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA.
- Mahfud, M., 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Mertokusumo, S., 2006, *Penemuan Hukum*, Jakarta: Liberty.
- Meuwissen, 2009, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Mufti, 2013, *Kekuatan Politik di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia.
- Pahlevi, I., 2015, *SISTEM PEMILU DI INDONESIA, Antara Proporsional dan Mayoritarian*, Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.

Reilly, B., 1999, *Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan*”, dalam Julia I. Suryakusuma, 1999, *Almanak Parpol Indonesia Pemilu 1999*, Jakarta: Almanak Parpol Indonesia.

Reynolds, A., 2001, *Merancang Sistem Pemilihan Umum*”, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Bandung: Mizan.

Soekanto, S., 2011, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada.

Supriyanto, D., 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: USAID, drsp, Perludem.

Surbakti, R., 2011, *Menjaga Kedaulatan Pemilih, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan Indonesia (Partnership for Governance Reform in Indonesia)*, Jakarta.

Wall, A., 2011, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*, Stockholm: International IDEA.

Yani, A., 2011, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Jurnal

Ekatjahjana, W., 2010, "Beberapa Masalah dalam Pengaturan dan Penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, No. 1.

Isnawati, 2012, "Konfigurasi Politik Demokratis Dalam Karakter Produk Hukum Yang Responsif Di Era Reformasi". *Jurnal Socioscientia Volume 8 Nomor 1*.

Rajab, A., 2016, Konstitusionalitas Ketentuan “Konsultasi Yang Mengikat Bagi Penyelenggara Pemilu”. *RechtsVinding*, 3.

Internet

Natalia, C., 2017, "List Putusan MK tentang UU Pemilu dan Pilkada", <http://perludem.org/2017/03/20/list-putusan-mk-tentang-uu-pemilu-dan-pilkada/>, diunduh 16 Agustus.

Subekti, Valina S., 2017, "Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu", http://koran-sindo.com/page/news/2017-03-13/1/1/Menjaga_Independensi_Penyelenggara_Pemilu, diunduh 16 Agustus.

Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

The Analysis of Structural Construction and the Authority of People's Representative Assembly on its Legislative Function Based on the 1945 Constitution

Ahmad Yani

Program Doktorat Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung 40132
E-mail: a.ahmadyani287@gmail.com

Naskah diterima: 05/04/2018 revisi: 26/04/2018 disetujui: 07/05/2018

Abstrak

Indonesia telah mengalami empat kali amandemen terhadap UUD 1945, dimana amandemen tersebut memberikan pengaruh besar terhadap kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif yuridis analitis, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, dan melalui studi kepustakaan terhadap literatur yang berkaitan dengan kewenangan DPR dalam fungsi legislasi. Sehingga dalam tulisan ini penulis membahas mengenai implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR serta dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR berdasarkan UUD 1945. Perubahan konstitusi hingga peraturan perundang-undangan terkait dibawahnya saat ini telah menempatkan DPR pada posisi lemah. Lemahnya fungsi DPR dalam pembuatan undang-undang juga diakibatkan dengan kondisi parlemen dengan konflik kekuasaan antara pemerintah dan partai politik. Konflik yang disebabkan karena adanya keinginan untuk menguasai posisi dalam pimpinan di DPR, Komisi dan Alat Kelengkapan Dewan lainnya.

Kata Kunci: Kewenangan, Legislasi, DPR, UUD 1945

Abstract

Indonesia has experienced four amendments to the Constitution, in which the amendment has a major influence on the authority of People's Representative Assembly (DPR) in carrying out its legislative functions. This research is a descriptive juridical analytical research, using normative juridical approach, and through library research of literature related to DPR's authority in legislative function. In this research the author discusses the mechanism implications from The amended 1945 Constitution on the structure and the DPR's authority. The author also discusses about political dynamics and interests for change in the DPR's authority in Legislation based on the 1945 Constitution. Constitutional amendments to the relevant legislation under it have placed the DPR in a weak position. The weak function of the House of Representatives in the law drafting is also due to the condition of parliament with the conflict of power between the government and political parties. The conflicts were caused by the desire to control positions in the leadership of the DPR, Comissions and other Councils.

Keywords: Authority, Legislation, DPR, The 1945 Constitution.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan legislatif atau perwakilan merupakan lembaga yang *legislate* atau yang membuat undang-undang. Anggota-anggota lembaga tersebut dianggap mewakili rakyat, maka dari itu lembaga tersebut sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan seluruh rakyat atau kemauan umum dengan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh rakyat. Dengan demikian undang-undang yang dibuat mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum, dan dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang membuat keputusan menyangkut kepentingan umum.¹

Dalam banyak sistem negara yang menjadikan rakyat sebagai sumber legitimasinya, sistem perwakilan menjadi sistem yang paling rasional. Rasionalitas tersebut dapat dijelaskan dengan satu pemahaman bahwa pluralitas yang sangat mungkin terjadi dalam komunitas masyarakat itu dapat terakomodasi tanpa mengedepankan peran-peran anarkis dan dominasi oleh satu kelompok dengan kelompok lain.²

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*; Jakarta ; PT. Gramedia, h. 173.

² *Ibid.*

Pada sistem perwakilan, representasi keterwakilan dalam sebuah badan perwakilan menjadi penting. Dengan satu asumsi lembaga perwakilan memiliki tugas-tugas politik sebagai wakil yang mengaspirasikan kehendak rakyat kepada pemerintah. Badan perwakilan Indonesia yaitu Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) yang merupakan perwujudan kedaulatan Indonesia, dulu, kini dan yang akan datang. Dalam perpolitikan Indonesia pada era reformasi adanya tuntutan kepada badan perwakilan Indonesia untuk melaksanakan perubahan terhadap UUD 1945 yang digunakan sebagai *land-man* dalam bernegara. Meskipun UUD 1945 menegaskan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR,³ ini berarti MPR adalah penyelenggara tertinggi negara, MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan negara.

Banyak negara-negara modern saat ini yang mempersoalkan asas-asas keterwakilan. Indonesia telah mengalami perubahan ketatanegaraan yang sangat signifikan menyangkut hubungan dalam keterwakilannya sebagai wujud dari kedaulatan rakyat melalui MPR. Dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945, kedaulatan tidak lagi dalam ranah kewenangan MPR melainkan langsung berada di tangan rakyat dan bertanggungjawab pada UUD 1945.⁴ Melalui perubahan UUD 1945 tersebut, Indonesia telah membuka lembaran baru dalam sistem ketatanegaraan maupun perpolitikan, selain kewenangan MPR, juga terjadi adanya perubahan hubungan kinerja antara Presiden dengan DPR dalam hal menjalankan fungsi legislasi.

Pengalaman Indonesia pada masa-masa pemerintahan sebelumnya membuka suatu gagasan agar UUD 1945 dilakukan perubahan, kemudian amandemen yang dilaksanakan oleh MPR memberikan warna berbeda terhadap hubungan antar lembaga tinggi negara. Salah satu persoalan yang diperdebatkan saat melakukan amandemen itu adalah persoalan yang berkaitan dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hal kekuasaan membuat undang-undang. Dalam perjalanan melaksanakan fungsi-fungsi yang dimiliki DPR dari beberapa periode, memang DPR pada era reformasi banyak mengalami perubahan yang sangat signifikan. Oleh karena itu tulisan ini akan membahas seperti apa kontruksi struktural dan kewenangan DPR dalam legislasi DPR di Indonesia.

³ UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) Sebelum Perubahan.

⁴ UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) Setelah Perubahan II.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini terdapat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR dalam legislasi DPR?
2. Bagaimana dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif yuridis analitis, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, dan melalui studi kepustakaan terhadap literatur.

PEMBAHASAN

Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR sebagai Tuntutan Reformasi Untuk Penguatan Kewenangan Legislasi DPR

Banyak pembicaraan, baik tertulis di media-media maupun dialog lisan di seminar dan juga pembicaraan yang dilakukan secara sporadis di tengah masyarakat, menyangkut perlu tidaknya UUD 1945 diubah, atau diganti.⁵ Mereka yang menghendaki diubah berargumen bahwa UUD 1945 memiliki kelemahan-kelemahan yang menyebabkan bangsa ini menghadapi kesulitan serius untuk membangun sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang lebih mapan dan modern.⁶ Sebaliknya yang menolak perubahan UUD 1945, mengungkapkan bahwa UUD 1945 memiliki nilai historis yang tinggi dan luhur, warisan yang penting dari para pendiri negara. Walaupun muatan UUD 1945 sangat singkat dengan memuat 37 pasal dan aturan peralihan, namun tetap memiliki kekuatan, karena selain nilai *spirit*-sejarah, juga cukup dapat diberi *interpretasi-implementif* untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konstitusional politik yang dihadapi.⁷ Meskipun amandemen mengalami sebuah kontroversi, semangat reformasi untuk mengamandemen UUD 1945 mendapat dukungan oleh seluruh kekuatan politik dan segenap lapisan masyarakat yang mencita-citakan makin stabilnya sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia.

⁵ Miriam Budiarjo., *Op.Cit.*

⁶ *Ibid.*, h. 7

⁷ *Ibid.*

Kemudian berdasarkan banyak pemikiran dan dengan runtuhnya Pemerintahan Orde Baru, di Era Reformasi ini UUD 1945 tidak lagi disakralkan, justru sebaliknya, wacana tentang konstitusi itu khususnya dan hal-hal lain pada umumnya dibuka lebar-lebar. Hal ini disebabkan tidak sedikit kontribusi yang diberikan oleh UUD 1945 dalam menyebabkan kehancuran kondisi kehidupan bernegara Indonesia seperti sekarang ini, termasuk memburuknya iklim perekonomian dan menurunnya taraf hidup masyarakat. Terbukanya peluang untuk mengadakan penafsiran-penafsiran dan pelaksanaan dari pasal-pasal yang ada di dalam UUD 1945 merupakan salah satu bentuknya. Kondisi ini dapat dengan mudah digunakan untuk kemudian memonopoli penafsirannya dalam upaya mempertahankan *status quo*. Melalui tindakan-tindakan penafsiran inilah kemudian timbul praktik penyelewangan kekuasaan (*abuse power*) yang menjadi terlihat legal dan seringkali dibahasakan sebagai “konstitusional”⁸

Di lain pihak, masih banyak faktor lainnya yang ikut andil dalam buruknya proses pemerintahan sehingga menyebabkan terjadinya kondisi tersebut, baik faktor eksternal maupun faktor internal. Faktor eksternal dalam hal ini yaitu perkembangan global politik dan ekonomi negara-negara lain di dunia. Dengan adanya hubungan internasional yang meluas dan apa yang disebut globalisasi, maka adanya perubahan kondisi suatu negara, terutama negara maju, sedikit banyak akan berpengaruh pada negara-negara lainnya, Indonesia adalah negara berkembang yang masih banyak menggantungkan perdagangan dan teknologi kepada negara-negara maju. Sementara faktor internal antara lain adalah buruknya penyelenggaraan negara yang dibayangi oleh “budaya-budaya” bersifat negative seperti korupsi, kolusi, nepotisme, paternalistik, dan lain-lain.

Amandemen UUD 1945 merupakan wujud dan adanya usaha untuk menciptakan sistem desentralisasi dan demokrasi antar lembaga-lembaga tinggi negara berdasarkan kehendak bersama karena pemerintahan sebelumnya telah melakukan berbagai rekayasa politik dan bersifat otoriter. Dengan langkah melakukan amandemen UUD 1945, maka tujuan dari suatu negara itu dapat terwujud. Karena dengan melakukan amandemen telah menghilangkan lilitan mitos atas pensakralan terhadap UUD 1945 yang bertentangan dengan kehidupan politik yang maju dan modern. Adanya akumulasi faktor-faktor eksternal dan internal lainnya yang turut menyebabkan buruknya kondisi bernegara memang tidak dapat dipungkiri. Namun demikian, perlu juga dilakukan tindakan-tindakan

⁸ Sofian Effendi, “Mencari Sistem Pemerintahan Negara”, *VISI*, Volume VI, No. 8 Institute For Policy Studies (IPS) 2008, h.85.

yang dapat meminimalisasikan pengaruh faktor-faktor tersebut, yaitu dengan meletakkan sistem yang lebih baik dalam konstitusi Indonesia. Oleh sebab itu, transformasi sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan di Indonesia harus diawali melalui perubahan UUD 1945. Namun konsep ideal di atas, pada tataran pelaksanaan proses perubahan UUD 1945 tidak sepenuhnya sesuai dengan harapan.

Perubahan diinisiasi oleh pemerintahan B.J. Habibie sebagai pemerintahan transisi. B.J. Habibie menggantikan Soeharto tanggal 21 Mei 1998, sebelum dilaksanakannya pemilihan umum tahun 1999. Sebagai pemerintahan sementara, dengan situasi dan kondisi politik yang perlu penataan, B.J. Habibie dengan kebijakannya telah membuka keran kebebasan politik yang di masa Soeharto tertutup rapat. Kebijakan yang dilakukan Habibie merupakan kebijakan untuk merespon apa yang menjadi tuntutan masyarakat. Diantara kebijakan tersebut yaitu, kebebasan pers,⁹ kebebasan menyatakan pendapat di muka umum,¹⁰ dan kebebasan berserikat dan berorganisasi. Tak terhindari dengan kebijakan itu, masyarakat mengalami pergeseran untuk sadar akan hak-haknya dalam berpolitik. Maka dengan kesadaran itulah, masyarakat mendirikan berbagai organisasi-organisasi kemasyarakatan dan organisasi partai politik.¹¹

Respon masyarakat Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 ini dalam waktu singkat sejak bulan Mei – Oktober 1998 telah melahirkan 80 partai baru yang mendaftar di Kementerian Dalam Negeri. Pada bulan April 1999 bertambah menjadi 181 dan 141 partai politik yang telah memenuhi persyaratan untuk mendapatkan pengesahan Departemen Kehakiman. Dari 141 partai politik hanya 48 partai politik yang lolos verifikasi sebagai peserta pemilihan umum tahun 1999 yang merupakan hasil dari Tim Sebelas.¹² Dari hasil Tim Sebelas inilah kemudian di tanggal 9 Juli 1999 sebagai peserta pemilihan umum tahun 1999.¹³ Pemilihan umum 1999 sebagai pemilihan umum pertama setelah Orde Baru memperebutkan 462 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat maupun Majelis Permusyawaratan Rakyat selain anggota yang merupakan hasil pengangkatan yaitu utusan daerah dan utusan golongan.¹⁴

⁹ Ketentuan Mengenai Kebebasan Pers.

¹⁰ Ketentuan Mengenai Kebebasan Mengemukakan Pendapat

¹¹ Ketentuan Pembentukan Partai Politik Lihat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

¹² Tim Sebelas Menjalankan Tugas Dari Presiden Yang Terdiri Dari Berbagai Kalangan. Baik Kalangan Akademis Maupun Tokoh Masyarakat Untuk Melakukan Verifikasi Partai Politik. Tim Sebelas Itu adalah Nurcholish Madjid, Ramlan Surbakti, Anas Urbaningrum, Eep Saefullah Fatah, Mulyana W. Kusumah, Miriam Budiardjo, Adnan Buyung Nasution, Rama Pratama, Andi Mallarangeng, Kustorius Sinaga dan Andi Andojo Sutjipto. Lihat Dalam Panitia Pemilihan Umum, *Laporan Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 1999*, Jakarta: Panitia Pemilihan Umum, 1999.

¹³ Ketentuan mengenai Pemilihan Umum Tahun 1999 Lihat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

¹⁴ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Perubahan

Hasil pemilihan umum 1999 menempatkan 21 partai politik yang mampu mendapatkan kursi di lembaga perwakilan untuk Periode 1999-2004. Kemudian 21 partai politik yang berhasil menempatkan perwakilannya di lembaga perwakilan melakukan pengelompokan atau fraksi.¹⁵ Keberadaan anggota-anggota fraksi kemudian menjadi bagian untuk duduk di dalam anggota-anggota Panitia Ad Hoc (PAH) yang secara resmi mewakili fraksi. Dengan demikian posisi anggota PAH merupakan representasi dari setiap fraksi yang memiliki kebijakan tidak terlepas dari tujuan partai politiknya. Begitupun halnya dengan TNI/Polri tidak terlepas dari garis komando yang sudah digariskan oleh pimpinan TNI/Polri. Kebebasan dalam bersikap dimiliki oleh Utusan Golongan, karena anggotanya berasal dari latar belakang yang plural.¹⁶

A. Implikasi Mekanisme Perubahan UUD 1945 Proses yang Tidak Konsisten

Secara ketatanegaraan pelaksanaan perubahan UUD 1945 tertera dalam ketentuan UUD 1945 yang diatur dalam Bab XVI Aturan Tambahan, Pasal 37 ayat (1) *untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada anggota yang hadir.*¹⁷ Dengan ketentuan tersebut maka berdasarkan konstitusi, perubahan UUD 1945 tidak terlalu rumit karena hanya memerlukan 2/3 anggota yang hadir UUD 1945 untuk dapat dilakukan perubahan. Bahkan secara hukum ketatanegaraan jika sudah terpenuhi ketentuan di atas adalah konstitusional.

Secara yuridis konstitusional dengan merujuk pada Pasal 37 UUD 1945 perubahan, acuan yang dilakukan oleh MPR selama perubahan UUD 1945 yang dilaksanakan sejak tahun 1999-2002. Selain ketentuan pada Pasal 37 UUD 1945 MPR juga menggunakan Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 92 mengenai tingkat-tingkat pembicaraan dalam pembuatan dan pengambilan keputusan terhadap materi Sidang MPR.¹⁸ Untuk tahapan selanjutnya yang menjadi pembahasan pada sidang-sidang MPR adalah mengenai sistem perubahan yang akan digunakan.

¹⁵ Sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang *Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* yang kemudian mengalami perubahan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Tata Tertib MPR RI, Pasal 13 Sampai Pasal 17, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000, h. 9-11.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

¹⁸ Ketentuan tersebut mengatur kewenangan MPR yang sudah terbentuk selama enam bulan, MPR dapat bersidang dan menetapkan Perubahan UUD 1945. BP MPR yang dibentuk setelah Sidang Umum MPR 1999 menetapkan mekanisme pembahasan untuk perubahan UUD 1945 melalui tahapan Pembahasan Pertama di PAH III SU MPR 1999. pada tahap selanjutnya dilakukan penyampaian pandangan umum Fraksi-Fraksi atas materi yang akan dilakukan perubahan. Hasil dari Sidang PAH III disampaikan ke Komisi Majelis sebagai tahapan kedua, yang akan disampaikan ke dalam Rapat Paripurna MPR. Lihat Risalah Rapat PAH III MPR RI Tahun 1999, *Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, 2000.

Sebelum dilakukan perubahan dalam batang tubuh UUD 1945, terjadi perdebatan dan perbedaan cara pandang yang diutarakan oleh setiap fraksi mengenai sistem atau tata cara melakukan perubahan. Namun terdapat satu prinsip yang sama dalam melakukan perubahan yang disepakati agar tidak mengganggu eksistensi negara sedangkan yang dilakukan perubahan hanya menyangkut perbaikan-perbaikan dan penyempurnaan dalam penyelenggaraan negara. Sehingga meskipun memiliki konsekuensi atas eksistensi negara maka sebelum perubahan dilakukan, melalui lobby yang dilakukan antar fraksi di PAH III, menetapkan lima butir kesepakatan dalam melakukan perubahan UUD 1945 yang merupakan perwujudan dari eksistensi negara karena dinilai sebagai filosofi dan normatif bernegara.¹⁹

Kelima butir kesepakatan yang tidak akan dirubah²⁰ yaitu tidak melakukan perubahan terhadap i) Pembukaan UUD 1945 karena didalamnya memiliki filosofi nilai yang melandasi seluruh Pasal dalam UUD 1945, serta pembukaan UUD 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya negara, tujuan bernegara, dan dasar negara. ii) tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; iii) mempertegas sistem Presidensiil; iv) meniadakan penjelasan UUD 1945 dengan mengangkat hal-hal yang bersifat normatif ke dalam Pasal-Pasal; dan v) melakukan dengan mekanisme *addendum*.²¹ Selain lima butir kesepakatan fraksi tersebut, MPR juga menyepakati bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan dengan sistem *check and balances*.

Pada perubahan pertama UUD 1945 dilaksanakan pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 1999 (SU MPR 1999). Sidang yang dilaksanakan setelah pemilihan umum 1999 dan menghasilkan anggota MPR yang baru berdasarkan tata tertib MPR membentuk alat kelengkapan MPR untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Perubahan pertama ini menetapkan perubahan-perubahan mendasar sistem ketatanegaraan, sistem pemerintahan, sistem pembagian kekuasaan, sistem pelaksanaan otonomi daerah serta kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, hasil dari

¹⁹ Lihat Dalam Risalah Rapat Ke 1 PAH III BP MPR RI Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999, h. 13.

²⁰ *Ibid*, h. 78.

²¹ Mekanisme *addendum* yang dipilih dimaksudkan untuk mempertahankan keaslian UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 dalam pengertian ini sebagaimana tertuang dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diletakkan secara melekat dengan hasil perubahan UUD 1945. lihat *ibid*. Lihat juga mekanisme *addendum* yang dimaksud oleh MPR untuk memelihara format konstitusi asli, tidak menghapus pasal yang terkena perubahan (amandemen), melainkan diujung diktum pasal yang bersangkutan diberi tanda bintang, dan di bagian bawah dari halaman yang bersangkutan dibubuhkan arti dari "tanda bintang" dengan ungkapan seperti : *changed by section 2 of the 14th amendment; changed by the 13th amendment; superseded by section 3 of the 20th amendment* dan sejenisnya. kemudian, di bagian belakang dari konstitusi "diletakkan" seluruh amandemen yang telah diberlakukan secara berurutan dengan menggunakan nomor latin. Sri Soemantri, *Evaluasi Kritis terhadap Amandemen UUD 1945*, Focus Group Discussion, Universitas Padjajaran, 2007, h. 2-3.

perubahan pertama UUD 1945 merupakan perubahan yang berdampak langsung pada sistem kenegaraan Indonesia.²² Hal yang sangat menonjol dalam perubahan pertama ini adalah perubahan pada Bab III UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) tentang kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, yang kemudian menjadi hak DPR dalam pembentukannya secara kelembagaan,²³ Pasal 7 yang terkait dengan masa jabatan seorang Presiden yang dibatasi hanya 2 periode,²⁴ kemudian pada Pasal 9 ayat (1) pengucapan sumpah dan janji Presiden/Wakil Presiden. Pasal 9 kemudian mengalami penambahan dengan ayat (2) untuk mengatur tata pelaksanaan Sumpah dan Janji Presiden apabila MPR dan DPR tidak dapat melaksanakan sidang.²⁵

Selain kewenangan dalam bidang legislasi juga, pada perubahan pertama adanya perubahan dalam Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) yang menempatkan kewenangan baru DPR untuk memberikan pertimbangan sebelum Presiden mengangkat duta maupun menerima duta dari negara sahabat.²⁶ Sama halnya dengan Pasal 13, Pasal 14 juga mengalami perubahan pada ayat (1) yang memberikan kewenangan bagi Mahkamah Agung (MA) untuk memberikan pertimbangan pada Presiden dalam memberikan grasi dan rehabilitasi dan ayat (2) untuk memberikan amnesti dan abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Sedangkan untuk Pasal 15 yang mengatur pemberian gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.²⁷ Untuk memperkuat kewenangan DPR, selain perubahan pada Bab V yang mengatur tentang kementerian negara,²⁸ Bab VII UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Rakyat mengalami perubahan pada Pasal 20 yang diubah dari dua ayat menjadi empat ayat yaitu tentang kekuasaan DPR dalam bidang legislatif, dan Presiden yang diharuskan mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang sudah mendapatkan persetujuan bersama.²⁹ Perubahan ini menempatkan posisi DPR lebih dominan daripada Presiden pada bidang legislasi. Bahkan secara khusus, pada Pasal 21 yang semula terdiri dari dua ayat diubah menjadi tanpa ayat tentang Hak Anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang.³⁰

²² *Ibid.*

²³ Perubahan Pertama UUD 1945 dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Presiden Bersumpah dan Berjanji di Hadapan MPR yang Disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung, Lihat dalam *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Perubahan Kedua UUD 1945 dilaksanakan pada Sidang Tahunan tanggal 7-8 Agustus 2000. Perubahan kedua, sebahagian besar berkisar untuk perubahan yang menyangkut kekuasaan pemerintahan daerah. Perubahan kewenangan dari pusat ke daerah memang menjadi salah satu tuntutan reformasi agar daerah diberikan hak otonomi daerahnya secara bebas dan mandiri. Selain itu yang terkait dengan kewenangan DPR juga menjadi bagian yang mengalami perubahan pada perubahan kedua, hak asasi manusia, wilayah negara, kewarganegaraan dan kependudukan, serta yang menyangkut bendera, bahasa dan lambang negara turut mengalami perubahan. Terdapat inkonsistensi pelaku perubahan dalam merubah kewenangan DPR yang akhirnya menimbulkan sikap ambiguitas yang dimiliki DPR dalam kewenangan legislasinya. Selain itu perubahan juga melingkupi perubahan dalam Bab VI yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan yang diatur dalam Pasal 18 mengalami penambahan dua pasal yakni Pasal 18A dan Pasal 18B dengan jumlah ayat yang sama yaitu dua ayat tambahan.³¹ Untuk Pasal 19 yang menyangkut susunan DPR kemudian diatur melalui undang-undang.³²

Setelah mengalami perubahan pada Sidang Umum MPR tahun 1999, sebelumnya juga dilakukan perubahan pada Pasal 19 yang menyangkut susunan DPR kemudian diatur melalui undang-undang.³³ Kemudian adanya perubahan Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 setelah diubah pada tahun 1999, kembali mengalami perubahan dengan penambahan satu ayat yang menekankan pada Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang. Selain penambahan ayat, di Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, Pasal 20 mengalami penambahan Pasal 20A, yang mengatur fungsi, hak, dan hak-hak anggota DPR.³⁴ Pasal 22 dalam bab yang sama tentang Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan dua Pasal yaitu Pasal 22A dan Pasal 22B yang mengatur tata cara pembentukan undang-undang dan pemberhentian Anggota DPR dari jabatannya.³⁵ Penambahan-penambahan Pasal lainnya di perubahan kedua ini pada Bab IXA tentang Wilayah Negara yaitu Pasal 25A.³⁶ Kemudian di Bab X tentang Kewarganegaraan dan Kependudukan ada perubahan pada Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (3) untuk mempertegas adanya bela negara.³⁷ Selain penambahan pasal dan ayat, di perubahan kedua

³¹ Risalah Rapat Paripurna, *Ibid*, h. 23. Juga dalam Perubahan Pertama UUD 1945 dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan...*Op. Cit.*

³² *Ibid*.

³³ *Ibid*.

³⁴ *Ibid*.

³⁵ *Ibid*.

³⁶ *Ibid*.

³⁷ *Ibid*.

terdapat penambahan bab yaitu Bab XA dengan Pasal 28 tentang Hak Asasi Manusia. Jumlah Pasal dalam Bab XA yaitu Pasal 28A sampai Pasal 28J.³⁸ Selain penambahan Bab dan Pasal di perubahan kedua, juga ada perubahan judul bab. Setelah penambahan dan perubahan Pasal 30 dari dua ayat menjadi lima ayat, Bab XII mengalami perubahan judul bab menjadi Pertahanan dan Keamanan Negara.³⁹ Begitupun halnya dengan Bab XV yang mengatur tentang Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan adanya penambahan Pasal, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C. Kemudian disertakan dengan perubahan judul bab menjadi Bahasa, Bendera, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.⁴⁰

Pada perubahan ketiga dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 menetapkan berbagai perubahan-perubahan yang melingkupi kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara, bentuk dan kedaulatan negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan pemerintah negara, kementerian negara, dewan perwakilan daerah, penyelenggara pemilihan umum, keuangan dan badan pemeriksa keuangan, dan kekuasaan kehakiman. Perubahan ketiga tergolong perubahan yang cukup banyak selama proses perubahan UUD berlangsung sejak 1999-2002. Perubahan ketiga menekankan sistem pemerintahan untuk terciptanya prinsip *check and balances* antar lembaga-lembaga tinggi negara.⁴¹ Bahkan salah satu perubahan dasar mengenai Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan yang mengalami perubahan baik Pasal 1 maupun Pasal 2.⁴² Perubahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Bab II Pasal 3 yang telah merubah wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi negara.⁴³

Setelah perubahan pertama dilakukan, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara kembali mengalami perubahan di Sidang Tahunan 2001. Pasal 6 ayat (1) dan (2) mengenai kriteria Calon Presiden dan Wakil Presiden. Selain penambahan ayat, Bab III juga menambahkan Pasal 6A ayat (1), (2), (3) dan (5) untuk mengatur tata cara pelaksanaan pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian Pasal 7A, soal pemberhentian jabatan Presiden/Wakil Presiden, Pasal 7B yang terdiri dari 7 ayat dan Pasal 7C yang mengatur Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁴ Penambahan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ UUD 1945 Sebelum Perubahan Tentang Penggunaan Lembaga Tinggi dan Lembaga Tertinggi Negara.

⁴² Risalah Rapat Paripurna, *Ibid.*, h. 23. Lihat Juga dalam Perubahan Pertama UUD 1945 dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan, *Op.Cit.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

kewenangan pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) serta Pasal 11 ayat (2) dan (3) mengenai kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian internasional.⁴⁵

Di samping Bab III, yang kembali dilakukan perubahan yaitu Bab V tentang Kementerian Negara yang menambahkan satu ayat mengenai pengaturan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara melalui undang-undang.⁴⁶ Aturan yang mengalami penambahan yaitu Bab VIIA dan Bab VIIB tentang kewenangan lembaga baru Dewan Perwakilan Daerah yang terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D.⁴⁷ Bab VIIB mengenai pemilihan umum mengalami penambahan satu pasal yaitu Pasal 22E serta penambahan enam ayat.⁴⁸

Begitu juga dengan Bab VIII tentang Keuangan, perubahan pada Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) mengenai pengelolaan keuangan negara, pengajuan rancangan undang-undang anggaran pendapatan belanja negara.⁴⁹ Selain itu pada bab yang sama juga adanya penambahan Pasal 23A dan 23C yang mengatur tentang Pajak, Pungutan dan hal-hal lain mengenai keuangan.⁵⁰ Khusus penambahan Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23E yang terdiri atas 3 ayat, Pasal 23F penambahan 2 ayat dan Pasal 23G memiliki penambahan 2 ayat.⁵¹ Pada perubahan ketiga, Bab IX perubahan dan penambahan Pasal kehakiman. Pasal 24 ayat (1) dan (2), yang memberikan kewenangan atas kekuasaan kehakiman yang merdeka agar dapat menegakkan hukum dan keadilan.⁵² Penambahan Pasal 24A berisi tentang kewenangan Mahkamah Agung, Hakim Agung, pengusulan calon hakim, pemilihan pimpinan serta susunan dan kedudukan keanggotaan dan hukum acara MA.⁵³ Kemudian penambahan Pasal 24B yang terdiri atas 4 ayat yang secara khusus mengatur Komisi Yudisial.⁵⁴ Selain Pasal 24B, bab kehakiman mengatur lembaga konstitusi pada Pasal 24C yang mengatur keberadaan dan kewenangan komisi konstitusi. Pasal 24C memiliki 6 ayat.⁵⁵ Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel sebagaimana terlampir.

Dalam perubahan keempat, Sidang Tahunan MPR di tahun 2002 merupakan babak akhir dari proses amandemen konstitusi Indonesia. Konstitusi yang sejak tahun 1945 dipergunakan tidak pernah tersentuh demi perbaikan sistem

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

ketatanegaraan. Melalui Sidang Tahunan ketiga setelah pemilihan umum 1999, perubahan keempat pada UUD 1945 merupakan harapan baru untuk bangsa Indonesia menjadi negara modern yang berdasarkan pada UUD 1945 sebagai konstitusi untuk mencapai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan keempat dapat disimpulkan sebagai perubahan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Meskipun masih terdapat perubahan-perubahan yang mencakup kewenangan lembaga-lembaga negara, seperti perubahan pada Bab II Pasal 2 ayat (1) yang berkaitan dengan keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD.⁵⁶ Selain Pasal 2, Pasal 3 yang pada tahun 2001 telah dilakukan perubahan, di tahun 2002 kembali dilakukan perubahan, yaitu ayat (2) dan (3) yang mengatur pelantikan dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.⁵⁷ Bab III Pasal 9 juga mengalami perubahan untuk pengambilan sumpah Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁵⁸ Pasal 11 ayat (1) berisi pernyataan Presiden atas perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.⁵⁹ Serta Pasal 16,⁶⁰ yang mengatur kewenangan Presiden membentuk dewan pertimbangan Presiden sebagai konsekuensi dihapusnya Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung.⁶¹

Selain Pasal kewenangan lembaga negara, perubahan keempat juga melakukan penambahan dua pasal dalam Bab VIII. Pasal 23B dan Pasal 23D untuk mengatur harga mata uang serta keberadaan Bank Sentral Negara.⁶² Bab IX Pasal 24 ayat (3) tak lepas dari perubahan, Bab yang mengatur badan yudikatif yaitu kekuasaan kehakiman.⁶³ Tiga bab lainnya yaitu Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, mengalami perubahan dua pasal, yaitu Pasal 31 terdiri dari 5 ayat dan Pasal 32 yang terdiri dari 2 ayat.⁶⁴ Untuk Bab XIV tentang Pelaksanaan Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial mengalami perubahan pada Pasal 33 dengan ditambahkan 2 ayat, Pasal 34 yang semula hanya 1 ayat menjadi 4 ayat.⁶⁵ Dan terakhir Bab XVI Pasal 37 untuk mengatur perubahan Undang-Undang Dasar yang semula 2 ayat menjadi 5 ayat.⁶⁶

⁵⁶ Buku Risalah Rapat Paripurna, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002. Terdapat juga dalam Perubahan UUD 1945 dalam Naskah Sebelum dan Sesudah Perubahan...*Op. Cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

B. Dinamika Politik dan Kepentingan Perubahan Kewenangan Legislasi DPR

Proses perubahan UUD 1945 untuk melakukan perubahan atas lembaga-lembaga tinggi negara mulai dilaksanakan dalam Sidang Umum MPR 1999 (SU MPR 1999). Pada Rapat Paripurna ke 6 SU MPR 1999, 4 Oktober 1999, dibentuk Badan Pekerja MPR (BP MPR) untuk menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 pada 14 – 21 Oktober 1999.⁶⁷ Pembahasan perlunya perubahan UUD 1945 khususnya mengenai DPR telah dibicarakan pada Rapat ke-2 BP MPR 1999 dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi MPR tentang Materi Sidang Umum MPR yang dipimpin Ketua MPR sekaligus Ketua BP MPR, M. Amin Rais.⁶⁸ Sesuai dengan urutan yang telah diumumkan oleh Pimpinan, Fraksi PDIP melalui juru bicaranya, Widjanarko, menyampaikan perlunya perubahan UUD 1945 mengenai pemberdayaan DPR, “adapun yang ketiga adalah Panitia Ad Hoc III mengenai amandemen UUD 1945. Dalam panitia ini, Widjanarko mengusulkan untuk membentuk ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat”.⁶⁹

Beberapa perwakilan dari fraksi diantaranya, Tubagus Hayono yang mewakili Fraksi Partai Golkar sama halnya dengan Fraksi PDIP menyatakan “...sebagai konsekuensi dari tegaknya kedaulatan rakyat dalam rangka normalisasi kehidupan kenegaraan ini, rakyat akan menyaksikan bahwa penyelenggaraan pemerintah harus bersih, berwibawa, bebas dari KKN, terwujudnya *check and balances* dalam sistem kekuasaan negara. Termasuk pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan infrastruktur dan suprastruktur politik, memberdayakan MPR dan DPR.⁷⁰ Selanjutnya F-KB F-FB yang disampaikan oleh Abdul Kholoq Ahmad menyatakan bahwa, “...ada tiga hal penting yang kami ingin agendakan dalam perbincangan Sidang Badan Pekerja, yaitu adalah yang berkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden. Lalu yang kedua, tentang optimalisasi lembaga tertinggi dan tinggi negara, terutama MPR dan DPR.”⁷¹ Sama halnya dengan FPPP yang menyoroti perubahan UUD 1945 secara substansi yang disampaikan oleh Lukman Hakim Saifudin bahwa “beberapa hal yang harus dibenahi dalam batang tubuh

⁶⁷ Pembentukan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP/1999 tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (BP MPR RI).

⁶⁸ Lihat Risalah Rapat Ke-2 Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 6 Oktober 1999, h. 5

⁶⁹ Lihat, *Ibid*, h.5. Lihat juga Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2, 2008, h. 454.

⁷⁰ Lihat *Ibid*, h.6.

⁷¹ Lihat *Ibid*, h.10

Undang-Undang Dasar 1945. Khususnya yang mengatur tentang Pemilu, MPR, kekuasaan pemerintahan negara, kementerian negara, pemerintahan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat..."⁷²

Dengan demikian, fraksi-fraksi yang ada di MPR hasil pemilihan umum 1999 sangat menginginkan adanya peningkatan wewenang dari DPR sebagai bentuk pemberdayaan dan membangun sistem *check and balances* antar lembaga-lembaga negara. Momentum perubahan UUD 1945 dijadikan suatu dasar utama untuk meningkatkan peran DPR dalam menjalankan kewenangannya bukan saja pada fungsi kontrol namun fungsi legislasi. Karena selama ini DPR hanya dijadikan sebagai alat stempel selama pemerintahan Orde Baru.

Dalam rapat ke-1 PAH III BP MPR yang dilaksanakan pada hari Kamis, 7 Oktober 1999. Patrialis Akbar (Fraksi Reformasi) mengemukakan pendapatnya mengenai peningkatan wewenang lembaga tinggi negara termasuk juga pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif. Hal yang harus digaris bawahi dari pandangan Patrialis Akbar yaitu "...masalah prioritas lagi yang perlu dipertimbangkan di dalam Badan Pekerja ini adalah tentang masalah yang berkaitan dengan fungsi DPR. Jadi, kalau selama ini melihat bahwa, kewenangan legislatif itu masih ada kaitan dengan eksekutif di mana Presiden mempunyai hak seutuhnya untuk mengesahkan satu undang-undang dan yang sudah disahkan diundangkan oleh DPR. Ke depannya kami melihat seyogyanya DPR itu menjalankan kekuasaan legislatif itu semata-mata. Jadi tidak ada lagi pengaruh eksekutif. Kemudian kaitannya dengan Pasal 21. Jadi, apabila memang satu produk perundang-undangan itu sudah diundangkan oleh DPR maka tidak perlu lagi diminta pengesahan kepada Presiden melainkan kita hanya berkewajiban untuk mendaftarkan di Berita Negara dan diumumkan di Lembaran Negara..."⁷³

Usaha untuk mengukur peningkatan peranan DPR dalam sistem politik Indonesia melalui pelaksanaan fungsi dan kewenangan DPR dalam hal legislasi tidak saja melibatkan aktor-aktor utama dalam anggota MPR. Namun upaya ini juga melibatkan kelompok-kelompok kepentingan untuk mempengaruhi proses fungsionalisasi kekuasaan tersebut. Sehingga mempengaruhi kemampuan DPR selaku badan Legislatif melaksanakan fungsi-fungsinya ialah interaksi dengan eksekutif yang di wakili oleh Presiden dan interaksi dengan masyarakat.⁷⁴ Dalam

⁷² Lihat *Ibid*, h.23.

⁷³ Lihat, *Ibid*, h. 35.

⁷⁴ <http://RumahkuIndonesia.Blogspot.Com/2007/08/Bab-I-Pendahuluan.Html> - _Ftn32.

hal interaksi antara legislatif dengan eksekutif harus tercipta *check and balance* sehingga dalam menjalankan fungsinya, legislatif bisa lebih baik tidak dalam posisi dimana kedudukan dan kekuasaan legislatif lemah dibanding dengan eksekutif, penguatan kelembagaan legislatif memungkinkan untuk melaksanakan fungsinya lebih maksimal.⁷⁵ Pelaksanaan fungsi DPR tidak terlepas dengan sistem kepartaian yang ada dalam suatu negara, dimana partai-partailah yang memegang peranan penting dalam pengambilan keputusan di dalam lembaga legislatif. Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga yaitu sistem partai pluralistis (*pluralistic-party system*), sistem partai dominan (*dominant party system*) dan sistem partai tunggal (*one party system*).⁷⁶ Sistem partai plularistis dibagi lagi menjadi sistem dua partai dan sistem multi partai. Sementara partai dominan lebih mengacu pada tingkat persaingan antar partai, baik sebagai sistem dua partai dominan maupun satu partai dominan.

Salah satu produk MPR 1999 yang sangat spektakuler ialah berhasilnya MPR mengamandemen pasal-pasal UUD 1945, terutama yang menyangkut peran Presiden yang dianggap terlalu dominan dalam pembentukan undang-undang seperti tercantum dalam Pasal 20 dan 21 UUD 1945 dan untuk jelasnya perubahan pasal tersebut adalah sebagai berikut;

Pasal 20 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi;

1. *Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
2. *Jika sesuatu Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu."*

Pasal 20 UUD 1945 yang telah diubah MPR pada Oktober 1999 berbunyi sebagai berikut ;

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

⁷⁵ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, h.167.

⁷⁶ *Ibid.*

(4) *Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*

Namun demikian perubahan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945 dengan tegas tidak memberi bobot yang lebih kuat bagi DPR dibanding dengan isi Pasal 20 sebelum diamandemen. Perubahan Pasal 20 ini menjadikan DPR sebagai pemegang peran dan inisiatif dalam pembentukan undang-undang, yang sebelumnya dimiliki oleh Presiden. DPR diberi mandat dan tanggung jawab yang lebih besar dalam melakukan fungsinya sebagai legislator. Namun demikian, meskipun DPR memiliki kewenangan akan tidak berarti ketika Presiden tidak menyetujui undang-undang yang telah diputuskan oleh DPR untuk diundangkan. Karena produk undang-undang tidak hanya melalui persetujuan DPR saja akan tetapi persetujuan bersama dengan pemerintah.

Begitupun halnya pada Pasal selanjutnya perubahan Pasal 21 UUD 1945, yaitu; Pasal 21 UUD 1945 sebelum diamandemen yang berbunyi ;

1. *Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan Rancangan Undang-Undang.*
2. *Jika rancangan itu meskipun disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat itu."*

Pasal 21 UUD 1945 setelah diamandemen 19 Oktober 1999, yang berbunyi sebagai berikut; "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang." Secara keanggotaan setiap anggota memiliki hak dan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, pasal ini tentu berbeda dengan pasal sebelum perubahan UUD 1945. Dalam ayat 2 Pasal 21, rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota dewan harus dimajukan bersama oleh pemerintah. Jika pemerintah tidak mensahkan maka hak istimewa anggota DPR semakin tidak kuat atau lemah.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis di atas dapat disimpulkan bahwa implikasi mekanisme perubahan UUD 1945 terhadap struktur dan kewenangan DPR dalam legislasi DPR pada dasarnya menempatkan DPR dalam posisi yang lemah. Meskipun telah dilakukan perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali dan bandul dalam Pasal 5 ayat (1) yang sebelumnya menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk

undang-undang dengan persetujuan DPR” menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Kelemahan pembuatan undang-undang oleh DPR dapat dilihat pada Pasal 20 dengan frase “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”, pasal inilah yang kemudian menempatkan DPR sangat lemah dalam pembuatan perundang-undangan. Secara struktur perundang-undangan yang terkait dengan aturan atau regulasi tidak mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana lazimnya suatu negara yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensial.

Adapun mengenai dinamika politik dan kepentingan adanya perubahan kewenangan DPR dalam Legislasi DPR pada dasarnya menimbulkan konflik internal. Lemahnya fungsi DPR dalam pembuatan undang-undang diperburuk dengan kondisi parlemen dengan konflik kekuasaan antara pemerintah dan partai politik. Konflik yang disebabkan karena ingin menguasai posisi dalam pimpinan di DPR untuk menjaga kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pemerintah. Dalam pimpinan DPR, Komisi dan Alat Kelengkapan Dewan lainnya. Hal inilah yang kemudian menambah lemahnya fungsi legislasi DPR dan tidak dapat berjalan secara maksimal. Terutama setiap kali setelah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden karena antara Presiden dan Wakil Presiden memiliki legitimasi yang sama besar dari rakyat. Dengan demikian, perlu dilakukan kembali amandemen pada UUD 1945. Terutama pada Pasal 5 dan Pasal 20 yang dapat menyebabkan *deadlock* atau kemacetan. Meskipun Pasal 20 ayat (5) “dalam hal rancangan yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan” Pasal ini dimaksudkan untuk “pengesahan formil” yakni setelah terdapat persetujuan bersama yang merupakan “pengesahan materiel” tidak tercapai disebabkan DPR dan Presiden masing-masing teguh pada pendiriannya akan menimbulkan *deadlock*. Kedua, perlunya mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil dimana menempatkan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang yang bebas dari intervensi dan kepentingan lembaga negara lainnya yaitu pemerintah agar Indonesia dapat menerapkan konsep *trias politica* dalam pembuatan rancangan undang-undang yang hanya melalui lembaga DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Legislasi DPR, 2009, *Laporan Evaluasi Prolegnas Prioritas Tahun 2009*, Jakarta: Sekretariat Badan Legislasi DPR.
- Buku Risalah Rapat Paripurna, 2002, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 2002*, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Budiardjo, Miriam, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*; Jakarta ; PT. Gramedia.
- Effendi, Sofian, "Mencari Sistem Pemerintahan Negara", *VISI*, Volume VI, No. 8 Institute For Policy Studies (IPS) 2008.
- Lubis, Sahrudin, 2012, dalam <http://Rumahkuindonesia.blogspot.com/2007/08/Bab-I-Pendahuluan.html> - Ftn32 diunduh 05 Maret 2018.
- Panitia Pemilihan Umum, 1999, *Laporan Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 1999*, Jakarta: Panitia Pemilihan Umum.
- Perubahan Pertama UUD 1945 Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Satu Naskah Sebelum Dan Sesudah Perubahan, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Risalah Rapat Ke 1 PAH III BP MPR RI, 1999. *Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*.
- Risalah Rapat Ke-2 Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 6 Oktober 1999.
- Risalah Rapat PAH III MPR RI Tahun 1999, *Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*.
- Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku III Lembaga Permusyawaratan Dan Perwakilan Jilid 2, 2008.
- Soemantri, Sri, 2007, *Evaluasi Kritis Terhadap Amandemen UUD 1945*, Focus Group Discussion, Universitas Padjajaran.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Yani, Ahmad, 2011, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: Rajawali Press.

Peraturan Perundang-undangan

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1966-1971, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1972)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1971-1977, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1978)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1977-1982, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1982)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1982-1987, (Jakarta Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : 1987)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1987 -1992 (Jakarta : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1992).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1992 -1997 (Jakarta : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1997).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1997 -1999 (Jakarta : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2000).

Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP/1999 Tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (BP MPR RI).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang *Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* Yang Kemudian Mengalami Perubahan Dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2000 Tentang Perubahan Kedua Peraturan Tata Tertib MPR RI, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Perubahan.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Setelah Perubahan.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Tata Cara Perubahan Susunan Kenegaraan Dari Wilayah RIS.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

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

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

**Implikasi Putusan
Mahkamah Konstitusi
Nomor 85/PUU-XIV/2016 terhadap
Praktek Persekongkolan Tender**

***Implication of Constitutional Court
Decision Number 85/PUU-XIV/2016
on Tender Conspiracy***

Titis Anindyajati

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat
E-mail: titis_mh@yahoo.com

Naskah diterima: 22/01/2018 revisi: 12/02/2018 disetujui: 19/03/2018

Abstrak

Pada pokoknya, persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk persekongkolan yang dilarang UU Nomor 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan juga menjadi perkara yang paling sering diproses KPPU. Namun baik secara teoritis maupun praktik menimbulkan permasalahan yaitu karena adanya pemaknaan yang bias akan frasa “pihak lain” dalam Pasal 22 UU Nomor 5/1999. Hal inilah yang melatarbelakangi adanya pengujian Pasal 22 ke MK. Dalam penulisan ini yang dibahas yaitu bagaimana pengaturan persekongkolan tender menurut peraturan perundang-undangan, bagaimanakah implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Pasal 22 UU Nomor 5/1999 serta bagaimana analisis hukum terhadap pertimbangan hukum Putusan MK tersebut. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dimana obyek penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan dan Putusan MK. Dalam hal ini Penulis menyimpulkan, yaitu, *Pertama*, persekongkolan tender yang merupakan suatu bentuk kerja sama antara dua pihak atau lebih untuk menguasai pasar yang

bersangkutan dan/atau memenangkan peserta tender yang mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 angka 8 dan Pasal 22 UU Nomor 5/1999 serta Peraturan KPPU Nomor 2/2010, *Kedua*, Implikasi yuridis Putusan MK Nomor 85/PUU-XIV/2016 bermanfaat untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak seperti pengusaha utamanya masyarakat. Untuk itu, perlu adanya harmonisasi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya, pengujian UU terhadap UUD terkait pengaturan persekongkolan tender dalam persaingan usaha tidak sehat ataupun revisi terhadap UU Nomor 5/1999.

Kata Kunci: Putusan, Persekongkolan Tender, Pengujian Konstitusi

Abstract

Principally, tender conspiracy is one form of conspiracy that subjected by the Law No. 5/1999 on The Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, and also as a type of case that frequently occurred and processed by the KPPU. However, in theory, and in practice, there are some issues that plague the regulation, because of the occurrence of bias and unclear interpretation of the phrases "other parties" contained in Article 22 of Law 5/1999. This interpretation issue then became the background in the petition for review of Article 22 to the Constitutional Court. This paper mainly discussed the regulation of tender conspiracy according to the existing Law, and also to study the juridical implications of Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XIV/2016 concerning the review of Article 22 Law 5/1999. This paper also delves into the legal analysis of the court considered in the aforementioned Decision. This paper utilized the means of normative juridical research methodology, with the existing regulations and Constitutional Court Decision as the object of research. In the paper, the writer concludes that, first, tender conspiracy is a form of cooperation between one party or more to control particular market and/or to determine the awardees of tenders which may cause unfair business competition explicitly regulated in Article 1 number 8 and Article 22 Law 5/1999 and also the KPPU Regulation Number 2/2010, second, the juridical implications of Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XIV/2016 was necessary in order to guarantee the equitable legal certainty and fairness toward all parties especially business practising citizens. Thus, there is a necessity to achieve harmony among these regulations, which can be obtained through the judicial review of laws against the Constitution concerning the regulations of tender conspiracy and by means of legislative revision toward Law 5/1999.

Keywords: Decision, Tender Conspiracy, Constitutional Review

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam era globalisasi ini, tidak dapat dihindarkan bagaimana sistem perekonomian suatu negara akan terpengaruh dan dimungkinkan dapat berkembang secara dinamis. Sistem perekonomian pasar dianggap sistem yang ideal untuk memenuhi tantangan globalisasi karena semua pelaku usaha memiliki kesempatan yang sama dalam menjalankan kegiatan usaha atau disebut juga persaingan usaha (*competition*). Namun dalam persaingan usaha adakalanya menimbulkan persaingan usaha sehat (*fair competition*) dan juga persaingan usaha tidak sehat (*unfair competition*) sehingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No.5/1999). Undang-Undang tersebut juga mengatur adanya pembentukan suatu Komisi Independen untuk mengawasi pelaksanaan UU No.5/1999 yang dinamakan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU). Komisi Persaingan Pengawasan Usaha merupakan suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain serta bertanggung jawab kepada Presiden.¹

UU Nomor 5/1999 membagi 3 (tiga) bagian utama yang dilarang dalam persaingan usaha, yaitu 1) perjanjian yang dilarang (bab III), 2) kegiatan yang dilarang (bab IV), dan 3) posisi dominan (bab V). Perjanjian yang dilarang meliputi oligopoli (Pasal 4), penetapan harga (Pasal 8), pembagian wilayah (Pasal 9), pemboikotan (Pasal 10), kartel (Pasal 11), trust (Pasal 12), oligopsoni (Pasal 13), integrasi vertikal (Pasal 14), perjanjian tertutup (Pasal 15), dan perjanjian dengan pihak luar negeri (Pasal 16). Sedangkan untuk kegiatan yang dilarang meliputi monopoli (Pasal 17), monopsoni (pasal 18), penguasaan pasar (Pasal 19 s.d. Pasal 21) dan persekongkolan (Pasal 22 s.d. Pasal 24).

Di antara bagian-bagian perjanjian dan kegiatan yang dilarang, persekongkolan utamanya persekongkolan tender merupakan perkara yang paling sering terjadi dalam persaingan usaha. Hal ini dapat dilihat dari data KPPU dimana perkara tender memiliki jumlah perkara (232 perkara) lebih banyak daripada non tender (99 perkara).

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 30.

Tabel 1: Data Jumlah Penangan Perkara Tender dan Non Tender oleh KPPU

TAHUN	PENETAPAN		PUTUSAN		PERKARA BERJALAN		TOTAL		Persentase	
	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender
2000	0	0	1	1	0	0	1	1		
2001	0	1	3	1	0	0	3	2		
2002	4	0	1	3	0	0	5	3		
2003	2	0	1	6	0	0	3	6		
2004	1	1	3	4	0	0	4	5		
2005	1	3	10	8	0	0	11	11		
2006	3	3	8	4	0	0	11	7		
2007	1	3	22	5	0	0	23	8		
2008	16	4	36	12	0	0	52	16		
2009	3	0	23	9	0	0	26	9		
2010	3	2	31	6	0	0	34	8		
2011	0	0	11	2	0	0	11	2		
2012	0	0	7	2	0	0	7	2		
2013	0	0	7	5	0	0	7	5		
2014	0	0	10	9	0	0	10	9		
2015	0	0	15	3	4	0	19	3		
2016	0	0	0	0	5	2	5	2		
TOTAL	34	17	189	80	9	2	232	99	70	30

Sumber data: www.kppu.go.id, diakses pada tanggal 26 Oktober 2017

Pada prinsipnya, terdapat 3 (tiga) macam jenis persekongkolan yang dilarang oleh UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu:

- 1) Persekongkolan Tender (Pasal 22);
 Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.
- 2) Persekongkolan untuk mendapatkan Rahasia Perusahaan (Pasal 23), dan
- 3) Persekongkolan Untuk Menghambat Produksi dan atau Pemasaran Barang dan atau Jasa Pelaku Usaha Pesaingnya (Pasal 24).

Ningrum Sirait berpendapat proses kolusi dalam proses tender dilakukan dengan berbagai jalan, di antaranya berdasarkan pihak yang terlibat yaitu persekongkolan tender yang terjadi di antara pelaku usaha dengan pemilik/pemberi pekerjaan atau pihak tertentu, persekongkolan horizontal yaitu di antara sesama pelaku usaha pesaing sendiri. Sedangkan bentuk persekongkolan

berdasarkan perilaku adalah dalam bentuk tindakan saling memperlihatkan harga penawaran yang akan diajukan dalam pembukaan tender diantara sesama peserta, dengan jalan saling menyesuaikan penawaran, mengatur pemenang di antara peserta pesaing.²

Untuk itulah diperlukan peranan besar KPPU sebagai suatu lembaga independen yang memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang melakukan persekongkolan utamanya persekongkolan tender agar tercipta iklim atau persaingan usaha yang sehat. Persekongkolan tender merupakan bentuk persekongkolan yang sering terjadi karena ruang lingkupnya luas dan umumnya berkaitan dengan pemerintah melalui pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa. Pendapat serupa dikemukakan Anna Maria Tri Anggraini³, mantan Komisioner KPPU yang menjelaskan bahwa beberapa kali KPPU menjatuhkan denda terhadap panitia berdasarkan ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5/1999 yang berbunyi, "Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu. Putusan-putusan tersebut antara lain melibatkan beberapa BUMN yang melakukan penunjukan langsung di bidang pengadaan barang/jasa, seperti PT Pertamina menunjuk langsung Landor untuk membuat logo baru Pertamina, serta PT PLN (Pusa) dan Disjaya menunjuk langsung PT Netway Utama di bidang pengadaan CIS RISI. Hal inilah yang juga salah satunya menjadikan KPPU menerbitkan peraturan teknis terkait persekongkolan tender yakni Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU No. 5/1999. Peraturan KPPU ini memiliki 3 (tiga) tujuan, antara lain:

- 1) Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU No. 5/1999;
- 2) Memberikan dasar pemahaman dan arah yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 22 sehingga tidak ada penafsiran lain selain yang diuraikan dalam Pedoman ini;
- 3) digunakan oleh semua pihak sebagai landasan dalam berperilaku agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan selanjutnya untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang tumbuh secara wajar.⁴

² Ningrum Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Medan: Universitas Sumatera Utara, 2011, h.99.

³ Anna Maria Tri Anggraini, "Sinergi BUMN dalam Pengadaan Barang dan/atau Jasa dalam Perspektif Persaingan Uisaha", *Mimbar Hukum*, Volume 25, Nomor 3, Oktober 2013, h.452.

⁴ Bab II Tujuan dan Cakupan Pedoman lampiran Peraturan KPPU Nomor.2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU No.5/1999, h.3.

Namun demikian, sebagian pelaku usaha berpendapat bahwa perluasan penafsiran KPPU tentang frasa “Pihak Lain” dianggap membawa ketidakadilan bagi mereka. Hal inilah yang menyebabkan adanya permohonan pengujian Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 36 huruf c, huruf d, huruf h, huruf i dan Pasal 41 UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh PT Bandung Raya Indah Lestari yang merasa dirugikan atas berlakunya Pasal-pasal *a quo*. Dalam Putusan KPPU Nomor 12/KPPU-L/2015, PT Bandung Raya Indah Lestari dinyatakan sebagai salah satu pihak lain yang bersekongkol dengan Panitia Pengadaan Badan Usaha (Terlapor I) dan Mantan Walikota Bandung Dada Rosyada (Terlapor II). Oleh karena itu, Pemohon dalam hal ini PT Bandung Raya Indah Lestari berpendapat hal dapat diperluasnya makna “*pihak lain*” dalam Pasal 22 UU No. 5/1999 oleh KPPU mengandung ketidakpastian hukum atau bersifat multitafsir sehingga memungkinkan untuk ditafsirkan secara luas bahkan menyalahi tafsir otentik “pihak lain” yang sudah tegas diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 5/1999 dan hal tersebut jelas melanggar UUD 1945⁵.

Oleh karena itu, penulis membatasi pembahasan ini pada persekongkolan tender karena selain persekongkolan tender merupakan salah satu bentuk persekongkolan yang dilarang UU No.5/1999 tetapi juga menjadi perkara yang paling sering diproses KPPU. Hal ini terjadi karena acap kali persekongkolan tender dikaitkan dengan kegiatan barang dan/jasa yang lazimnya dilakukan pemerintah. Persekongkolan tender dianggap bertentangan dengan UU No.5/1999 ketika adanya kerjasama yang beritikad tidak baik diantara pelaku-pelaku usaha tertentu untuk bersepakat merekayasa harga penawaran dalam penawaran pengadaan barang dan/jasa yang berakibat pada persaingan usaha tidak sehat. Selain itu, bahwa yang menjadi objek perkara adalah Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 36 huruf c, huruf d, huruf h, huruf i dan Pasal 41, kesemua norma pasal tersebut dipertimbangkan konstitusionalitasnya secara bersama-sama. Namun untuk kepentingan penelitian ini, pembahasan akan dibatasi hanya terkait Pasal 22 UU No. 5/1999.

Hal ini yang melatar belakangi Penulis untuk meneliti tentang analisis yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 tentang Persekongkolan Tender Berdasarkan Pasal 22 UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁵ Perbaikan Permohonan Perkara No.85/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian UU No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, h.11.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis mengidentifikasi permasalahan penelitian sebagai berikut: *Pertama*, bagaimanakah pengaturan persekongkolan tender menurut peraturan perundang-undangan? *Kedua*, bagaimanakah implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Pasal 22 UU Nomor 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ?

C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu penelitian dengan obyek atau sasaran penelitian berupa peraturan perundang-undangan, Mahkamah Konstitusi dan bahan hukum lainnya. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan terdiri dari: Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang berhubungan langsung dengan objek penelitian, dalam hal ini adalah Putusan MK Nomor 85/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Pasal 22 UU No. 5/1999; b) Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, yaitu berupa literatur-literatur kepustakaan hasil-hasil penelitian dan hasil-hasil karya ilmiah; c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu berupa kamus dan ensiklopedia. Penulis menganalisis data-data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dengan menggunakan metode analisis kualitatif yaitu menggambarkan dan menjelaskan hasil penelitian dan menghubungkan dengan teori dan peraturan perundang-undangan terkait.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Persekongkolan Tender Menurut Peraturan Perundang-undangan

Sebelum adanya UU Nomor 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia, penegakan hukum praktek persaingan usaha curang dan praktek monopoli yang dilakukan oleh seseorang/ pelaku usaha yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain diatur secara umum dan tersebar dalam beberapa peraturan seperti peraturan di bidang hukum perdata, hukum pidana maupun hukum yang menyangkut Hak Atas Kekayaan Intelektual.

Praktek-Praktek dagang yang curang (*unfair trading practices*) dapat dituntut secara pidana berdasarkan ketentuan Pasal 382 bis Kitab Undang-Undang Hukum pidana. Demikian pula pesaing yang dirugikan akibat Praktek-Praktek dagang yang curang dapat menuntut secara perdata berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.⁶

Secara yuridis, keberlakuan UU Nomor 5/1999 adalah sebagai undang-undang khusus, sehingga sesuai asas *lex specialis derogat legi generalis*, sepanjang telah diatur tersendiri dalam UU Nomor 5/1999 maka ketentuan yang bersifat umum dalam KUHPerdata dan perundang-undangan lainnya terkait hukum persaingan usaha maupun hukum acara perdata menjadi tidak berlaku.

Pengaturan hukum persaingan usaha di Indonesia termuat dalam peraturan-peraturan sebagai berikut :

- a. UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- b. Keputusan Presiden Nomor 75/1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha
- c. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU Nomor 5/1999 tentang Larangan Persekongkolan dalam tender;
- d. Keputusan Ketua KPPU Nomor 05/KPPU/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap UU Nomor 5/1999;
- e. Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dan diganti dengan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.

Mengacu Pasal 22 UU Nomor 5/1999, pengertian persekongkolan tender yaitu kerjasama antara dua pihak atau lebih dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. Oleh karena itu, persekongkolan dalam tender dapat dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian, penawaran sebelum dimasukkan, atau menciptakan persaingan semu, atau menyetujui dan atau memfasilitasi, atau pemberian kesempatan eksklusif, atau tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.⁷

⁶ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, h. 54-55.

⁷ Lampiran Peraturan KPPU No.2, *Ibid*, h.7

Pada dasarnya, norma larangan persekongkolan dalam tender merupakan perilaku yang bersifat *rule of reason* yaitu kegiatan berusaha yang tidak sehat, tidak jujur, melawan hukum atau menghambat persaingan. Untuk dapat mengetahui apakah suatu tender itu dilakukan secara bersekongkol dapat diketahui melalui proses pengadaan tender itu sendiri.⁸

Kemudian unsur-unsur persekongkolan tender berdasar Pasal 22 UU Nomor 5/1999, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Adanya dua atau lebih pelaku usaha atau pelaku usaha dengan pihak lain; Persekongkolan tidak hanya dilakukan antarpelaku usaha (sesama peserta tender) atau disebut juga persekongkolan horizontal namun juga dapat dilakukan antara pelaku usaha dengan pihak lain seperti panitia pengadaan (persekongkolan vertikal) serta dapat terjadi antara dua pelaku usaha atau lebih dengan pihak lain (persekongkolan horizontal dan vertikal).
- b. Terdapat kerja sama (bersekongkol) dalam mengatur dan/atau menentukan peserta tender tertentu sebagai pemenang tender.
- c. Persekongkolan tender dimaksud untuk melakukan penguasaan pasar;
- d. Persekongkolan tender tersebut mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.⁹

Sementara itu, menurut Peraturan KPPU Nomor 2/2010, pengertian bersekongkol adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Unsur bersekongkol, yaitu:

- 1) Kerjasama antara dua pihak atau lebih;
- 2) Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya;
- 3) Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan;
- 4) Menciptakan persaingan semu;
- 5) Menyetujui dan/atau memfasilitasi persekongkolan
- 6) Tidak menolak melakukan tindakan tertentu meskipun sepatutnya mengetahui tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur pemenang peserta tender tertentu;

⁸ Rachmadi Usman, *Op.cit.* h.483-484.

⁹ *Loc.Cit*

7) Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait baik secara langsung maupun tidak kepada peserta tender dengan cara melawan hukum.¹⁰

Persekongkolan tender dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan gabungan persekongkolan vertikal dan horizontal.¹¹

1. Persekongkolan Horizontal

Merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan ini dapat dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu diantara peserta tender.

2. Persekongkolan Vertikal

Merupakan persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan ini dapat terjadi dalam bentuk dimana panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.

3. Persekongkolan horizontal dan vertikal

Merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender. Salah satu bentuk persekongkolan ini adalah tender fiktif, dimana baik panitia tender, pemberi pekerjaan, maupun para pelaku usaha melakukan suatu proses tender hanya secara administratif dan tertutup.

Dari penjelasan-penjelasan di atas, dapat diketahui bagaimana pengaturan persekongkolan tender dalam peraturan perundang-undangan khususnya UU Nomor 5/1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2/2010 cukup rumit dan luas. Mengingat definisi yang diberikan UU Nomor 5/1999 tentang persekongkolan tender masih normatif dan umum, untuk itu KPPU menerbitkan Peraturan KPPU Nomor 2/2010 tentang pedoman Pasal 22 UU Nomor 5/1999 tentang Larangan

¹⁰ Lampiran Peraturan KPPU Nomor 2, *Ibid*, h.6.

¹¹ Lampiran Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU Nomor 5/1999, Bab IV Persekongkolan dalam tender dan contoh kasus, *Ibid*, h.7.

Persekongkolan dalam tender. Dalam hal ini, penulis sepakat dengan aturan KPPU yang memberikan aturan/pedoman lebih tegas dan terperinci terkait persekongkolan tender seperti apa saja konsep dan definisi persekongkolan dalam tender, jenis-jenis persekongkolan, kerugian akibat persekongkolan tersebut, hingga hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menganalisis ada tidaknya persekongkolan dalam tender. Sementara itu, definisi persekongkolan tender yang tepat adalah mengacu pada pasal 22 UU No. 5/1999 itu sendiri yaitu, persekongkolan antara pelaku usaha dengan pihak lain (tidak hanya pelaku usaha) untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga menghambat adanya persaingan usaha tidak sehat.

Persekongkolan tender di beberapa negara dianggap sebagai tindakan ilegal dan jenis pelanggaran yang sangat berbahaya karena dapat merugikan negara. Sebagai contoh, Amerika Serikat melakukan pengawasan ketat terhadap *bid rigging* dengan menetapkan praktik tersebut sebagai tindakan kriminal dan memberikan denda yang sangat tinggi terhadap tindakan *bid rigging*.¹² Hal ini wajar mengingat istilah persekongkolan (*conspiracy*) pertama kali ditemukan pada *Antitrust Law* di Amerika Serikat melalui Yurisprudensi Mahkamah Tertinggi Amerika Serikat terkait dengan Pasal 1 *the Sherman Act* yang berbunyi,

*Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or **conspiracy, in restraint of trade** or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal.*

Dalam ketentuan Pasal 1 *the Sherman Act* disebutkan bahwa setiap kontrak, bentuk kombinasi dari *trust* atau sebaliknya, atau persekongkolan untuk menghambat perdagangan diantara beberapa negara, atau dengan negara asing, dinyatakan ilegal.¹³ Sebagai perbandingan, di Australia, kolusi tender termasuk salah satu praktik perdagangan yang dianggap paling merusak kegiatan perdagangan. *Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)* merupakan suatu badan sejenis KPPU yang bertugas untuk memastikan bahwa praktik perdagangan berjalan sesuai dengan persaingan *Commonwealth* perdagangan yang adil dan hukum perlindungan konsumen¹⁴ Pada dasarnya UU Anti Monopoli di Australia (*Trade Practice Act 1974/TPA*) tidak mengatur secara jelas dan tegas terkait

¹² Syarip Hidayat, "Persekongkolan dlm Tender yang Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Studi Kasus di Indonesia, Amerika Serikat, dan Kanada", <https://syukriy.wordpress.com/2008/08/18/persekongkolan-dlm-tender-yang-mengakibatkan-persaingan-usaha-tidak-sehat-studi-kasus-di-indonesia-amerika-serikat-dan-kanada/>, diunduh 11 Mei 2018.

¹³ Andi Fahmi Lubis, et.al, Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks&Konteks, http://www.kppu.go.id/docs/buku/buku_ajar.pdf, diunduh 16 Mei 2018.

¹⁴ Akira Mairilia, "Perbandingan Peranan Komisi Persaingan Usaha di Amerika Serikat, Australia, Perancis, Jepang dan Indonesia dalam Penyelesaian Perkara Usaha", Tesis FH Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, Januari 2013, h.38.

aturan persekongkolan tender. Namun ACCC telah mendefinisikan persekongkolan tender sebagai suatu persekongkolan tender yang dilakukan ketika dua atau lebih kompetitor setuju untuk tidak saling bersaing satu sama lain sehingga memungkinkan salah satu dari mereka akan pasti menang. Mereka juga bersepakat untuk bergiliran menjadi pemenang tender melalui cara-cara mengajukan tender atau bahkan mundur dalam persaingan tersebut.¹⁵

B. Implikasi Yuridis Putusan MK No.85/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian pasal 22 UU No.5/1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pada pokoknya, Putusan MK No.85/PUU-XIV/2016 merupakan putusan tidak konstitusional bersyarat/Inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yaitu ketentuan Pasal 22 bertentangan dengan UUD Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai selain “dan/atau pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain” sehingga dengan kata lain pihak lain termasuk juga pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain. Persekongkolan tender merupakan suatu perilaku kerjasama yang dilakukan antar pelaku usaha dan/atau dengan pihak yang terkait sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat yang merugikan tidak hanya terhadap pihak-pihak yang terlibat seperti peserta tender yang beritikad baik, namun merugikan masyarakat sebagai konsumen akhir yang menggunakan barang dan/jasa tersebut. Dilihat dari sisi konsumen atau pemberi kerja, persekongkolan tender dapat merugikan dalam bentuk, antara lain:

1. Konsumen atau pemberi kerja membayar harga yang lebih mahal daripada yang sesungguhnya;
2. Barang atau jasa yang diperoleh (baik dari sisi mutu, jumlah, waktu maupun nilai) seringkali lebih rendah dari yang akan diperoleh apabila tender dilakukan dengan jujur;
3. Terjadi hambatan pasar bagi peserta potensial yang tidak memperoleh kesempatan untuk mengikuti dan memenangkan tender;
4. Nilai proyek (untuk tender pengadaan jasa) menjadi lebih tinggi akibat mark up yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersekongkol. Apabila hal tersebut dilakukan dalam proyek Pemerintah yang pembiayaannya melalui APBN maka persekongkolan tersebut berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi.¹⁶

¹⁵ <https://www.accc.gov.au/business/anti-competitive-behaviour/cartels/bid-rigging>, diunduh 15 Mei 2018.

¹⁶ Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, h. 494.

5. Kemungkinan terjadinya pembagian kesempatan maupun wilayah kerja apabila terjadi pengaturan sesama maupun untuk peserta tender.¹⁷

Dengan adanya putusan MK No.85/PUU-XIV/2016 tidak hanya memberikan kepastian hukum tetapi juga keadilan terhadap para stakeholder yang meliputi pelaku usaha dan pemerintah serta utamanya terhadap kesejahteraan masyarakat sebagai konsumen akhir yang menjadi sasaran/tujuan dari pembentukan UU No.5/1999. Peran MK sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*) dan juga pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) memberikan perubahan penafsiran terhadap frasa “pihak lain” merupakan salah satu ikhtiar Mahkamah dalam melindungi hak-hak konstitusional warga negaranya dalam persaingan usaha sebagaimana tercantum dalam konstitusi.

1. Terhadap Masyarakat

Hak-hak masyarakat yang diatur konstitusi seperti hak hidup sejahtera lahir dan batin [Pasal 28H ayat (1)], hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan [Pasal 28H ayat (2)], serta hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum [Pasal 28D ayat (1)] merupakan hak konstitusional masyarakat yang perlu dilindungi. Dengan adanya persekongkolan tender menyebabkan secara tidak langsung hak-hak konstitusional masyarakat menjadi terlanggar apalagi masyarakat juga selaku pembayar pajak dimana sebagian besar persekongkolan tender adalah persekongkolan yang melibatkan instansi pemerintahan dan sumber dananya berasal dari APBN.

2. Terhadap Pelaku Usaha

Mengutip pendapat Muhammad Sadi Is yang membagi menjadi 3 (tiga) kemungkinan pelaksanaan putusan KPPU oleh pelaku usaha, dimana salah satunya pelaku usaha tidak mengajukan keberatan atau juga tidak melaksanakan KPPU.¹⁸ Hal ini biasanya disebabkan adanya ketidakpuasan pelaku usaha terhadap Putusan KPPU tersebut seperti PT Bandung Raya Indah Lestari yang menganggap Putusan KPPU telah memperluas frasa

¹⁷ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: Dalam Teori dan Praktek serta Penerapan Hukumnya*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014, h.326.

¹⁸ Muhammad Sadi Is, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: sebagai Upaya Penguatan Lembaga KPPU*, Malang: Setara Press, 2016, h. 110.

“pihak lain” sehingga putusan KPPU tersebut dianggap tidak memberikan keadilan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, dengan adanya Putusan MK ini diharapkan para pelaku usaha dapat menerima dan menjalankan putusan KPPU utamanya terkait frasa “pihak lain” karena selain telah memberikan keadilan dan kepastian hukum, sebagaimana dimuat dalam pertimbangan hukum Mahkamah, KPPU harus menerapkan prinsip kehati-hatian dan menggunakan bukti yang kuat dalam menentukan siapa yang dimaksud dengan pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain. Sebagaimana diungkapkan Sutrisno Iwantono selaku Ketua APINDO,

Ketua Tim Ahli Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo), Sutrisno Iwantono, mengatakan putusan MK ini membuat pihak yang masuk dalam kategori kartel bisa lebih jelas dibandingkan sebelumnya. Sebelumnya, KPPU bisa menjerat semua pihak yang dianggap memiliki hubungan dengan pelaku kartel, baik hubungan vertikal maupun horizontal.”Berkaitan dengan ‘pihak lain’, itu siapa saja yang berkaitan dengan pelaku usaha. Memang pengertian ini menyebabkan siapa saja bisa terkena (dianggap kartel), tapi bagi Apindo, pihak lain dalam konteks persekongkolan itu hanya yang horizontal, bukan vertikal. Kalau pihak vertikal, itu masuk ke pidana, kejaksaan atau KPK, bukan KPPU.”¹⁹

3. Terhadap KPPU

KPPU sebagai salah satu unsur penegakan hukum persaingan usaha berkontribusi penting dalam menjamin pelaksanaan persaingan usaha yang sehat, hal ini penting mengingat kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan dari penegakan hukum persaingan usaha sehat itu sendiri. Putusan MK No.85/PUU-XIV/2016 semakin menegaskan kedudukan atau posisi KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha utamanya persekongkolan tender. Walaupun KPPU telah membuat aturan yang lebih rinci dan teknis dalam peraturan-peraturan KPPU, namun Putusan MK ini yang mana secara hierarki tata urutan perundang-undangan memiliki posisi yang lebih tinggi dari Peraturan KPPU menjadikan kedudukan KPPU sebagai salah satu unsur penegak hukum dalam persekongkolan tender semakin jelas dan tegas. Sebagaimana disebutkan oleh Sukarmi, salah satu Komisioner KPPU,

¹⁹ Pasca Putusan MK, Batasan Pelaku Kartel oleh KPPU Lebih Jelas, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3670695/pasca-putusan-mk-batasan-pelaku-kartel-oleh-kppu-lebih-jelas>, diunduh 12 Februari 2018.

Komisioner Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Sukarmi mengapresiasi putusan MK tersebut. Dalam media gathering yang dilaksanakan di KPPU KPD Surabaya pada Jumat, 24 November 2017, Sukarmi mengaku bahwa putusan MK tidak merubah kewenangan KPPU, justru putusan MK tersebut mempertegas kewenangan KPPU dalam penyelidikan bukanlah tindakan pro justicia. Begitu pula dengan penafsiran frasa "pihak lain" semakin diperjelas. "Pihak lain yang dimaksud ialah tidak hanya sesama pelaku usaha. Bisa jadi, persekongkolan itu terjadi mulai dari proses perencanaan dan tidak berhenti pada pihak-pihak lain. Oleh karena itu, MK mempertegas, muncullah frasa baru siapa saja yang terkait dengan pelaku usaha. Itu memperluas makna pihak lain," jelas Sukarmi.²⁰

Oleh karenanya, sesuai dengan pertimbangan Mahkamah dalam putusannya dijelaskan dalam menentukan keterkaitan pihak ketiga tersebut dengan pelaku usaha terkait pemaknaan Pasal 22, KPPU harus memiliki bukti yang cukup dan menrapkan prinsip kehati-hatian untuk membuktikan adanya keterlibatan pihak ketiga tersebut.

4. Terhadap Pemerintah

Salah satu peran negara dalam kegiatan ekonomi yakni melalui perbuatan administrasi negara secara yuridis seperti pengaturan pengadaan barang dan/ atau jasa yang terkait dengan hajat hidup orang banyak dan ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sementara itu, negara harus menciptakan peraturan persaingan usaha untuk mencapai tujuan demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945. Hal ini menyebabkan negara c.q. Pemerintah perlu menjamin adanya keadilan dan kesejahteraan masyarakat dalam perekonomian nasional mengingat persekongkolan tender berdampak negatif terhadap perekonomian.

C. Tafsir MK terhadap frasa 'pihak lain' dalam Putusan MK No.85/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Pasal 22 UU No 5/1999

Pada hakikatnya, terdapat persoalan dan perbedaan dalam memaknai arti persekongkolan dalam UU No.5/1999. Hal ini disebabkan adanya perbedaan definisi persekongkolan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 8 dengan pengertian persekongkolan pada Pasal 22 dalam hal subjek dan pengaturan. Mustafa Kamal Rokan berpendapat bahwa subjek hukum dalam Pasal 22 adalah pelaku usaha

²⁰ KPPU Apresiasi Putusan MK atas Gugatan PT BRIL, <http://liramedia.co.id/read/kppu-apresiasi-putusan-mk-atas-gugatan-pt-bril>, diunduh 12 Februari 2018.

dan pihak lainsedangkan dalam Pasal 1 angka 8 adalah hanya pelaku usaha. Pasal 22 mengatur persekongkolan dalam kegiatan tender (*lex specialis*) sedangkan pengaturan persekongkolan dalam Pasal 1 angka 8 adalah mengatur penguasaan pasar yang bersangkutan (*lex generalis*).²¹

Pendapat serupa dikemukakan Susanti Adi Nugroho yang menyatakan terdapat permasalahan dalam penerapan Pasal 22 UU No.5/1999 yakni ketika dalam praktiknya banyak ditemukan pihak yang terlibat persekongkolan tidak hanya para peserta tender tetapi juga pihak yang menyelenggarakan tender. Sehingga muncul pertanyaan apakah pihak penyelenggara tender dapat dikenakan sanksi mengacu aturan Pasal 22 mengingat Pasal *a quo* tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan pihak lain, apakah pihak lain itu dapat dimaknai sebagai sesama peserta tender atau seluruh pihak yang terlibat dalam suatu tender seperti konsultan jasa penilai, konsultan hukum atau akuntan.²² Selain itu, persekongkolan dalam Pasal 22 UU No.5/1999 merupakan persekongkolan untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sedangkan persekongkolan dalam Pasal 1 angka 8 merupakan persekongkolan untuk menguasai pasar. Hal ini menyebabkan irrelevansi dan tumpang tindih apabila definisi Pasal 1 angka 8 dimasukkan ke dalam unsur Pasal 22.²³

Tumpang tindih dalam aturan undang-undang ini kemudian berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama bagi para pelaku usaha, KPPU dan penegak hukum dalam menerapkan konsep persekongkolan tender. Sebagaimana telah diuraikan di atas, konsep konstitusionalisme yang dianut dalam sistem hukum Indonesia menempatkan mekanisme pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi sebagai mekanisme untuk menyelesaikan permasalahan ketidakjelasan dalam undang-undang²⁴. Selama ada dasar untuk melakukan pengujian undang-undang, maka setiap norma yang menimbulkan ketidakpastian hukum dapat diajukan dalam bentuk permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.

Hal inilah yang juga menjadi salah satu alasan utama Pemohon perkara No.85/PUU-XIV/2016 mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Kosnstitusi. Dalam perbaikan permohonannya, PT Bandung Raya Indah Lestari selaku Pemohon mengemukakan alasan pengujian Pasal 22, sebagai berikut:

²¹ Mustafa Kamal Rokan, *Op.cit*, h.168.

²² Susanti Adi Nugroho, *Op.cit*, h.270-h.271.

²³ *Ibid*, h.310-h.312.

²⁴ Lihat kewenangan MK dalam UU MK

Bahwa terdapat inkonsistensi kaidah norma antara Pasal 22, Pasal 23 dan Pasal 24 dengan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 5 Tahun 1999. Di satu sisi, Pasal 22, Pasal 23 dan Pasal 24 UU Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan frasa “pihak lain” yang mempunyai makna umum sehingga membuka berbagai macam penafsiran. Di sisi lain, Pasal 1 angka 8 UU Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas menyatakan bahwa persekongkolan hanya terjadi antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya. Meskipun frasa “pihak lain” dapat mengacu kepada Pasal 1 angka 8 UU Nomor 5 Tahun 1999, namun penggunaan frasa “pihak lain” tetap dipandang tidak memberikan kepastian hukum dan rentan untuk ditafsirkan secara subjektif dengan memperluas makna dari frasa “pihak lain” sebagaimana dalam Putusan Nomor 12/KPPU-L/2015 (videBukti P-9) dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2010 (videBukti P-10). Hal ini akan sangat berbeda dari segi kepastian hukum dan keadilan, manakala pembentuk UU Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas merumuskan frasa “pelaku usaha lain”, bukan “pihak lain, dalam Pasal 22, Pasal 23 dan Pasal 24 UU Nomor 5 Tahun 1999.”²⁵

Permohonan yang diajukan oleh PT Bandung Raya Indah Lestari selaku Pemohon didasari adanya Putusan KPPU Nomor 12/KPPU-L/2015 yang menyatakan Pemohon secara sah dan meyakinkan terbukti melanggar Pasal 22 UU Nomor 5/1999 dan menyatakan pengadaan badan usaha secara pelelangan umum dalam rangka pembangunan infrastruktur pengolahan sampah berbasis teknologi ramah lingkungan melalui mekanisme kerjasama pemerintah dengan badan usaha di kota Bandung batal demi hukum. Perkara KPPU Nomor 12/KPPU-L/2015 merupakan perkara tentang dugaan pelanggaran Pasal 22 UU No. 5/1999 terkait pengadaan badan usaha secara pelelangan umum dalam rangka pembangunan infrastruktur pengolahan sampah berbasis teknologi ramah lingkungan melalui mekanisme kerjasama Pemerintah Daerah dengan badan usaha.

Pemohon beranggapan bahwa Putusan KPPU tersebut telah memperluas makna “pihak lain” dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 sehingga mencakup tidak saja “pelaku usaha lain” sebagaimana definisi persekongkolan atau konspirasi usaha yang diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “*persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerja sama yang dilakukan pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol*” tapi juga mencakup pihak-pihak lain selain pelaku usaha seperti Pihak Pemerintah *in casu* Panitia Pengadaan Badan Usaha (Terlapor I), Mantan Walikota Bandung

²⁵ Perbaikan Permohonan Perkara No.85/PUU-XIV/2016, h.19.

Dada Rosyada (Terlapor II) dan Perusahaan Daerah Kebersihan (Terlapor IV). Padahal sekiranya KPPU konsisten dalam menafsirkan frasa “Pihak lain” sesuai dengan definisi yang diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1999, maka pasti Putusan KPPU tersebut tidak akan berbunyi demikian.²⁶

Terhadap permohonan tersebut, setelah melalui persidangan Mahkamah kemudian dalam putusan Nomor 85/PUU-XIV/2016 mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.14.3] Bahwa terhadap permasalahan konstitusionalitas pertama, yakni mengenai frasa “pihak lain” dalam Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU 5/1999 yang ditafsirkan selain “pelaku usaha lain” oleh KPPU,

Menurut Mahkamah, Bahwa meskipun pembatasan makna atau definisi yang terdapat dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 8 UU 5/1999 tersebut harus dimaknai secara imperatif dan dipedomani serta dilaksanakan yang terimplementasi ke dalam pasal-pasal lain yang bersifat teknis operasional agar tidak terjadi multitafsir dan ada kepastian hukum, namun penting dipertimbangkan oleh Mahkamah, bahwa adanya pembatasan pihak yang terlibat dalam persekongkolan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, yaitu hanya terbatas pada sesama pelaku usaha ternyata tidak dapat mengatasi modus berbagai praktek persekongkolan yang semakin beranekaragam, mengingat semakin pesat persaingan usaha dan berbagai kemajuan teknologi, seperti halnya dalam persekongkolan tender, dimana kerjasama untuk mengatur tender dapat terjadi sejak tahap perencanaan, penyusunan DIPA, pembentukan panitia, dan dokumen persyaratan, prakualifikasi HPS, pada saat pembukaan tender, bahkan pada tahap paling akhir yaitu evaluasi pelaksanaan, sehingga pembatasan secara imperatif sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 UU 5/1999 tidak cukup lagi untuk mengimbangi dan menjawab kebutuhan terhadap pemberantasan persekongkolan dimaksud guna menciptakan persaingan usaha yang sehat, demikian pula dalam modus yang dipakai dalam persekongkolan yang lainnya.

Bahwa Mahkamah berpendapat agar makna persekongkolan sebagaimana yang dimaksudkan pada Pasal 1 angka 8 UU 5/1999 dapat menjawab dan mengimbangi kompleksitas modus persekongkolan yang ada, maka harus diperluas tidak saja hanya antar pelaku usaha dalam pengertian yang konvensional akan tetapi juga “pihak yang terkait dengan pelaku usaha”. Pemaknaan demikian menurut Mahkamah tidak saja menjadikan frasa “pihak lain” sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU 5/1999 yang ada dalam Praktek

²⁶ Perbaikan Permohonan Perkara No.85/PUU-XIV/2016, *Ibid*, h.10.

selama ini dan dapat menjangkau siapa saja dan tanpa batas, akan tetapi diharapkan akan menjadi terbatas yaitu sampai pada pihak yang ada kaitannya dengan pelaku usaha. Oleh karena itu, KPPU harus memiliki bukti yang cukup untuk membuktikan adanya keterlibatan pihak ketiga dalam menentukan keterkaitannya dengan pelaku usaha. Dengan demikian diperlukan kehati-hatian KPPU dalam menentukan keterkaitan pihak ketiga tersebut dengan pelaku usaha. Dengan demikian sepanjang KPPU tidak memiliki bukti yang cukup tentang keterkaitan pihak ketiga dengan pelaku usaha lainnya, hal itu tidak dapat diartikan sebagai bentuk persekongkolan. Oleh karena itu pemaknaan Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU 5/1999 yang berkenaan dengan frasa “pihak lain” harus menyelaraskan dengan semangat yang ada dalam Pasal 1 angka 8 UU 5/1999 sebagaimana yang telah Mahkamah pertegas di atas, yaitu “pihak yang terkait dengan pelaku usaha”.

[3.14.4] Bahwa pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab adalah apakah KPPU berwenang menafsirkan frasa “pihak lain” dalam Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU 5/1999 sebagai selain “pelaku usaha lain” sebagaimana telah dipertimbangkan dalam paragraf **[3.14.3]** di atas. Dalam Pasal 35 huruf f UU5/1999 disebutkan bahwa salah satu tugas KPPU adalah menyusun pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan UU 5/1999. Selanjutnya Pasal 38 ayat (4) UU 5/1999 menyatakan bahwa tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dan ayat(2) diatur lebih lanjut oleh Komisi.

Bahwa berkenaan dengan hal tersebut UU 5/1999 tidak secara eksplisit mendelegasikan kewenangan mengatur kepada KPPU. Pasal 35 huruf f UU5/1999 hanya memungkinkan KPPU untuk menyusun pedoman kerja atau “manual” yang meskipun isinya dapat saja bersifat mengatur tetapi hanya sebatas sebagai pedoman. Namun demikian untuk menilai tentang pedoman kerja atau “manual” yang dikeluarkan oleh KPPU hingga membuat penafsiran tentang pemaknaan pelaku usaha lain menjadi pihak lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU 5/1999, Mahkamah harus membatasi diri untuk tidak terlalu jauh menilai hal tersebut, mengingat bukan menjadi kewenangan Mahkamah untuk menilai legalitas sebuah peraturan yang berada di bawah Undang-Undang. Oleh karena itu terkait dengan penafsiran KPPU tentang frasa “pelaku usaha lain” menjadi “pihak lain” yang didasarkan pada kewenangan yang ada dalam Pasal 35 huruf f dan Pasal 38 ayat (4) UU 5/1999 adalah menjadi domain lembaga lain dalam hal ini Mahkamah Agung untuk mengujinya. Namun demikian penting ditegaskan, KPPU dalam menyusun pedoman dimaksud harus mempertimbangkan dan tidak boleh bertentangan dengan tafsir Mahkamah terhadap pengertian “pihak lain” dalam Pasal 22, Pasal

23, dan Pasal 24 UU 5/1999 sebagaimana ditegaskan dalam paragraf [3.14.3] di atas.

[3.14.5] Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum pada paragraf [3.14.3] dan paragraf [3.14.4] diatas, argumentasi Pemohon bahwa frasa “pihak lain” dalam Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU 5/1999 yang tidak selaras dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 UU 5/1999 yang telah dipertimbangkan pada paragraf [3.14.3] dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 beralasan menurut hukum untuk sebagian, mengingat Mahkamah tidak mengabulkan sebagaimana yang dimohonkan Pemohon, namun Mahkamah berpendapat bahwa frasa “pihak lain” dalam Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU 5/1999 harus dimaknai “terkait pelaku usaha lain”.

Jika melihat pertimbangan Mahkamah di atas, dapat diketahui bahwa Mahkamah telah mempertimbangkan berbagai aspek mengenai implementasi undang-undang tersebut. Hal ini dapat dilihat apabila Mahkamah juga menggunakan keterangan KPPU untuk menentukan konstitusionalitas pasal tersebut atau memperjelas/mempertegas mengenai frasa “pihak lain” dalam Pasal 22, Pasal 23 dan Pasal 24 dalam UU No.5/1999. Dapat dilihat juga walaupun objek dari pasal 22, Pasal 23 dan Pasal 24 berbeda, namun untuk memperjelas/mempertegas frasa “pihak lain” maka Mahkamah mempertimbangkan ketiga pasal tersebut secara bersamaan untuk mencegah adanya perbedaan pemaknaan dalam UU No.5/1999.

Dalam amar putusannya, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi perubahan atau penegasan pemaknaan frasa “pihak lain” sehingga yang dimaksud dengan “pihak lain” adalah *pelaku usaha lain dan/atau pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat*. Dengan demikian, persekongkolan tender tidak hanya terdiri atas satu pelaku dengan pelaku satu lainnya, tetapi juga termasuk didalamnya pelaku usaha lain dan/atau pihak yang terkait dengan pelaku usaha lain. Tidak menutup kemungkinan pejabat instansi pemerintah pun termasuk sebagai pihak yang terkait. Lazimnya, pengadaan suatu barang dan/jasa yang dilakukan pemerintah baik pusat maupun daerah melalui proses tender memicu persaingan yang cukup tinggi mengingat dana yang diberikan berasal dari dana APBN dan/atau APBD sehingga banyak pelaku usaha yang bersaing untuk mendapatkan proyek dari pemerintah dengan berbagai korupsi dan kolusi.

KESIMPULAN

Konsep persekongkolan tender menurut peraturan perundang-undangan yaitu diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 8 dan Pasal 22 UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang lebih rinci dalam peraturan turunannya, melalui Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU No. 5/1999 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender. Baik dalam UU No. 5/1999 maupun Peraturan KPPU No. 2/2010 mendefinisikan persekongkolan tender sebagai bentuk kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk menguasai pasar yang bersangkutan atau memenangkan peserta tender yang mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Kemudian, implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XIV/2016 ini bermanfaat tidak hanya untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi pelaku usaha utamanya masyarakat namun juga untuk penegak hukum persaingan usaha itu sendiri khususnya KPPU dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Putusan MK ini semakin memperjelas dan mempertegas kedudukan KPPU dalam menegakkan dan mengawasi persekongkolan tender.

Sebagai saran, yaitu perlu adanya harmonisasi dan sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya utamanya pasca Putusan MK No. 85/PUU-XIV/2016 agar tidak terjadi tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Apabila terdapat pasal-pasal dalam UU No. 5/1999 dianggap belum cukup mengakomodir kepentingan para *stakeholder* yang dilindungi konstitusi dalam menjaga iklim persaingan usaha yang sehat ketika menjalankan kegiatan usahanya, maka dapat dilakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi. Kemudian, apabila pada akhirnya terdapat banyak pasal-pasal yang diujikan menjadikan ketentuan UU No. 5/1999 mengalami beberapa perubahan, maka disarankan kepada Pemerintah dan DPR sebagai pembentuk undang-undang untuk adanya revisi UU No. 5/1999 melalui Prolegnas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- , *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005.
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Juwana, Hikmahanto, dkk., 2003, *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, Jakarta: Partnership for Business Competition (PBC).
- Mertokusumo, Sudikno, 2005, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Meyliana, S.K, Devi, 2013, *Hukum Persaingan Usaha: Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam persaingan Usaha*, Malang: Setara Press.
- Natasya Sirait, Ningrum, 2011, *Hukum Persaingan di Indonesia; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Medan: Universitas Sumatera Utara.
- Nugroho, Susanti Adi, 2014, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: Dalam Teori dan Praktek serta Penerapan Hukumnya*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Rokan, Mustafa Kamal, 2010, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Prakteknya di Indonesia)*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Sadi Is, Muhammad, 2016, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia: sebagai upaya penguatan lembaga KPPU*, Malang : Setara Press.
- Sembiring, Sentosa, 2015, *Hukum Dagang*, Bandung : PT Citra AdityaBakti.
- Siswanto, Arie, 2004, *Hukum Persaingan Usaha*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Soekanto, Soerjono, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Tim Penyusun Hukum Acara MK, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Usman, Rachmadi, 2013, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal

Anggraini, Anna Maria Tri, 2013, "Sinergi BUMN dalam Pengadaan Barang dan/ atau Jasa dalam Perspektif Persaingan Usaha", *Mimbar Hukum*, Volume 25 Nomor 3, Oktober 2013, h. 446-460.

Tesis

Mairilia, Akira, "Perbandingan Peranan Komisi Persaingan Usaha di Amerika Serikat, Australia, Perancis, Jepang dan Indonesia dalam Penyelesaian Perkara Usaha", Tesis FH Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, Januari 2013,

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-undang Hukum Perdata

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No.24/2003 tentang MK.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor. 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender.

Internet

Website KPPU, www.kppu.go.id, diunduh pada tanggal 26 Oktober 2017.

Redaksi Lira media, KPPU Apresiasi Putusan MK atas Gugatan PT BRIL, <http://liramedia.co.id/read/kppu-apresiasi-putusan-mk-atas-gugatan-pt-bril>, diunduh pada tanggal 12 Februari 2018.

Muhammad Idris, Pasca Putusan MK, batasan pelaku kartel oleh KPPU lebih jelas, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3670695/pasca-putusan-mk-batasan-pelaku-kartel-oleh-kppu-lebih-jelas>, diunduh pada tanggal 12 Februari 2018.

<https://www.accc.gov.au/business/anti-competitive-behaviour/cartels/bid-rigging>,
diunduh 15 Mei 2018

Andi Fahmi Lubis, *et.al*, Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks&Konteks, http://www.kppu.go.id/docs/buku/buku_ajar.pdf, diunduh 16 Mei 2018.

Website ACCC, <https://www.accc.gov.au/business/anti-competitive-behaviour/cartels/bid-rigging>, diunduh 15 Mei 2018.

Gelap-Terang Panca Sila: Otokritik Atas Teks Sejarah Yang Melenceng

'Grim and Bright' of Panca Sila: Autocritics of Misguided Historical Text

Susanto Polamolo

Universitas Slamet Riyadi

Jl. Sumpah Pemuda No. 18, Kadipiro, Surakarta

E-mail: susantopolamolo@ymail.com

Naskah diterima: 04/11/2017 revisi: 10/01/2018 disetujui: 19/02/2018

Abstrak

Indonesia pernah melalui masa sulit di rezim Orde Baru. Kala itu, segala sesuatu yang paralel dengan khususnya sejarah seputar perumusan dasar negara (Panca Sila), menjadi begitu sulit untuk diperoleh, apalagi untuk mengemukakan fakta yang sebenarnya. Penelusuran dokumen-dokumen sejarah begitu minim didukung pemerintah, dokumen-dokumen itupun tercecer di mana-mana, publik hanya diedukasi dengan pendidikan sejarah dari para sejarawan versi pemerintah saja. Bukan karena Orde Baru telah menjadi masa lalu, tetapi, karena apa yang disebut sebagai sumber-sumber primer perlu diperiksa kembali. Di antaranya seperti: *Naskah UUD 1945*, yang disusun M. Yamin; *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI* yang disusun oleh Sekretariat Negara; *Sejarah Nasional Indonesia* Jilid VI, yang disusun oleh Nugroho Notosusanto (dkk); *Piagam Jakarta*, yang disusun oleh Endang Saifuddin Anshari; *Sejarah Pemikiran Tentang Panca Sila*, yang disusun oleh Pranarka. Sumber-sumber ini diam-diam diterima, dan diam-diam pula diakui bermasalah, atau diragukan keotentikannya. Persoalan tersebut semakin diperjelas dengan temuan sejumlah arsip oleh para sejarawan tata negara seperti A.B. Kusuma, di mana sebelumnya, "Panitia Lima" (1975) telah pula menegaskan bahwa sumber-sumber yang dipakai pemerintah tidak valid, di antaranya adalah naskah yang disusun M. Yamin. Maka, sejarah perumusan Panca Sila kadang berada di jalan bersimpang, simpang batas-tegas pertentangan tentang keotentikan sumber sejarah, menjadi tugas utama agar sumber-sumber tersebut diuji satu dengan

lainnya (metode heuristik dan konklusi eksplanatoris). Agar mengerucut satu kesimpulan yang utuh dan sistematis mengenai sejarah perumusan dasar negara dan pemikiran-pemikiran yang dikemukakan di dalamnya menjadi satu kesatuan pemahaman atas kenyataan, dan agar menguatkan sendi-sendi konstitusionalitas kita hari ini yang mulai tercerabut dari akar sejarahnya, bagaikan "inang yang dipaksa berpisah dari induknya".

Kata Kunci: Filsafat, Ideologi, Konstitusionalisme.

Abstract

Indonesia had been through a difficult period in the "Orde Baru" regime. At that time, everything parallel with history especially around the basic principle of the state (Panca Sila) became so difficult to obtain, especially to express the facts. The tracking of historical documents was so poorly endorsed by the government. The documents were scattered everywhere. The public was only educated with historical education from only government version historians. Not because the "Orde Baru" has become the past, but, because the so-called primary sources need to be checked again. Among them are: Naskah UUD 1945, compiled by M. Yamin; Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, prepared by State Secretariat; Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI, compiled by Nugroho Notokusanto (et.al); Piagam Jakarta, prepared by Endang Saifuddin Anshari; Sejarah Pemikiran Tentang Panca Sila, prepared by Pranarka. The above sources are secretly accepted, and secretly admittedly problematic, or are doubted the authenticity. The issue was further clarified by the findings of archives by state historians such as A.B. Kusuma, in which before, the "Panitia Lima" (1975) had also asserted that the sources used by the government were invalid, one of them was the text compiled by M. Yamin. Thus, the history of Panca Sila sometimes in a stray way of disputes about the historical sources authenticity. That became the primary task for which resources were tested against each other (heuristic methods and explanatory conclusions). In order to conceal a whole and systematic conclusion about the history of the basic formulation of the state and the ideas expressed in it become a unity of understanding of reality, in order to strengthen the joints of our constitutionality today which begins to be uprooted from its historical roots, like "a host which is forced to apart from its main".

Keywords: Philosophy, Ideology, Constitutionalism.

PENDAHULUAN¹

Pada masa Orde Baru. Kala itu, segala sesuatu yang paralel dengan sejarah konstitusi khususnya sejarah seputar perumusan Panca Sila menjadi begitu sulit untuk diperoleh, apalagi untuk mengemukakan fakta yang sebenarnya.

¹ Tema ini merupakan salah satu tema pembahasan di dalam Tesis penulis: "Kekuatan Hukum Preambule UUD 1945", di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Slamet Riyadi Surakarta, pada tahun 2015.

Penelusuran dokumen-dokumen sejarah begitu minim didukung pemerintah, dokumen-dokumen itupun tercecer di mana-mana, publik hanya didedukasi dengan pendidikan sejarah dari para sejarawan versi pemerintah saja.²

Sementara teks-teks hegemonik tersebar dengan begitu cepat, sumber-sumber primer yang digunakan oleh sebagian besar teks-teks hegemonik umumnya menjadikan teks Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, sebagai salah satu rujukan utama. Padahal, *Pringgodigdo Archief* itulah yang otentik memuat orisinalitas.³ Usaha untuk memeriksa kembali tampaknya harus digalakkan, diupayakan dengan seserius mungkin, ajakan yang harus mulai dikampanyekan. Bukan karena Orde Baru telah menjadi masa lalu, tetapi, karena apa yang disebut sebagai sumber-sumber primer perlu diperiksa kembali,⁴ sumber-sumber yang diam-diam diterima, diam-diam pula diakui bermasalah, atau diragukan keotentikannya.⁵

Secara heuristik, mengomparasi antarsumber khususnya yang belum banyak diketahui oleh publik akademika hukum tata negara, penelitian ini disusun guna menjajaki masalah otentifikasi buku yang disusun M. Yamin, serta buku-buku yang merujuknya yang memicu polemik dan kebingungan di masyarakat seputar sejarah Panca Sila yang sebenar-benarnya, dengan sumber-sumber baru.

² Yusril Ihza Mahendra misalnya. Dia menyangkan, usaha menelaah secara mendalam ihwal perdebatan mengenai rumusan dasar negara khususnya di dalam sidang-sidang BPUPK menjadi sulit, tidak obyektif, sebagai akibat dari banyaknya sumber primer yang hilang. Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia; Kompilasi Masalah Aktual Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996 h. 64.

³ Selain itu, juga ada sejumlah arsip risalah sidang yang semula dipinjamkan kepada Yamin namun tidak pernah dikembalikan, atau dinyatakan hilang. Tak ayal, hilang sumber-sumber penting itu kemudian memicu polemik. Polemik yang tercatat antara lain: di kuartal ketiga tahun 1981. Nugroho Notosusanto telah mengawali polemik itu lewat buku, *Proses Perumusan Panca Sila Dasar Negara*, sebuah buku tipis 68 halaman yang diterbitkan Balai Pustaka. Dalam bukunya ini terdapat juga tulisan A.G. Pringgodigdo berjudul, *Sekitar Panca Sila*, dengan kata pengantar Dardji Darmomihardjo. Begitu terbit, muncul tanggapan yang bertubi-tubi. Sebab dalam bukunya tersebut Nugroho menyimpulkan: 1 Juni hanyalah hari kelahiran Panca Sila-nya Bung Karno, sedang Panca Sila dasar negara dilahirkan 18 Agustus 1945. Di bagian ini Nugroho tidak keliru. Namun di bagian kesimpulan bahwa Bung Karno bukanlah satu-satunya penggali Panca Sila, di samping Bung Karno, Yamin dan Soepomo juga penggali utama Panca Sila, Nugroho Notosusanto keliru. "Terkesan" menyesatkan. Reaksi keras mengemuka, antara lain muncul dalam bentuk "Deklarasi Panca Sila", yang dikeluarkan Lembaga Soekarno-Hatta pada 17 Agustus 1981. Ditandatangani 17 orang, antara lain: Achmad Soekendro, Yusuf Hasjim, Usep Ranawidjaja, H.R. Dharsono, O.B. Syaaf, Surowo Abdulmanap, dan Hugeng. Deklarasi dibacakan di Monumen Soekarno-Hatta, jalan Proklamasi, Jakarta. Intisari Deklarasi itu tetap mempertahankan dan membenarkan bahwa tanggal 1 Juni 1945 adalah Hari Lahirnya Panca Sila. Sekali lagi masalahnya adalah, Nugroho hanya merujuk buku Yamin: *Naskah Persiapan UUD 1945*, sebagai satu-satunya sumber utama. Padahal pidato Yamin tertanggal 29 itu sangat diragukan keotentikannya. Majalah TEMPO mendokumentasikan polemik ini. Lihat edisi No. 26 Tahun XI, 29 Agustus 1981. No. 27 Tahun XI, 5 September 1981. No. 29 Tahun XI, 19 September 1981. No. 30 Tahun XI, 26 September 1981. Dan No. 31 Tahun XI, 3 Oktober-17 Oktober. Serta No. 35 Tahun XI, 31 Oktober 1981.

⁴ *Naskah UUD 1945*, yang disusun M. Yamin, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, yang disusun oleh Sekretariat Negara, *Sejarah Nasional Indonesia* Jilid VI yang disusun oleh Nugroho Notosusanto (dkk); Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945; Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Jakarta: CV Rajawali, 1986; A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*, Jakarta: Yayasan Proklamasi-CSIS, 1985.

⁵ Dalam upaya menjajaki problem otentifikasi itu, pada tahun 1991, A.B. Kusuma dengan biaya sendiri melakukan penelusuran *Pringgodigdo Archief*, yang diakui keotentikannya oleh Yusril. Di mana keterangan senada juga terdapat di dalam buku J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD dilihat Dari Hukum Tata Negara*. A.B. Kusuma segera menelusuri dokumen tersebut hingga ke pusat-pusat arsip di Belanda, seperti di *Algemeen Rijksarchief* (ARA) Den Haag, dan materi-materi terkait di *Rijks Instituut voor Ooloo Documentatie* (RIOD) Amsterdam. Ternyata arsip tersebut telah dikembalikan pada tahun 1989, ke Arsip Nasional Indonesia tanpa ada pemberitaan dari pemerintah Indonesia secara resmi, terbuka. Setelah ditelusuri A.B. Kusuma, arsip itu memang ada, dan di antaranya juga terdapat bundel Risalah BPUPK-PPKI yang dinyatakan hilang. Sumber-sumber itu kemudian oleh A.B. Kusuma dipublikasikan tahun 1993-1994. Dari sumber-sumber tersebut kemudian *Risalah BPUPKI-PPKI* edisi ketiga (1995) yang disusun oleh Sekretariat Negara merujuknya, menyempurnakan edisi tersebut, hingga edisi terakhir 1998, meskipun masih tampak kekurangan di sana-sini. Seluruh kesaksian dan koreksinya telah dibukukan dalam A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945; Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Penyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta: FH-Universitas Indonesia, 2004.

Penelusuran dan pemeriksaan dalam penelitian ini utamanya untuk dua rumusan permasalahan. *Pertama*, mengoreksi sekaligus otokritik terhadap konklusi 'menyesatkan' oleh para sejarawan petualang yang memanipulir fakta sebenarnya tentang penggali Panca Sila, dan tahapan perumusannya menjadi satu kesatuan dengan UUD 1945. *Kedua*, kritik terhadap sejarah Panca Sila yang melenceng dan telah mengakibatkan penafsiran yang keliru dan seringkali politis, mengabaikan aspek proses konstitusionalitasnya.

PEMBAHASAN

A. Menelusuri Kembali Sidang BPUPK⁶

Ihwal didirikannya BPUPK, dalam pelbagai literatur utama, ternyata berbeda-beda menyebut penanggalannya. Seperti misalnya Kahin dalam bukunya.⁷ Menurutnya, BPUPK didirikan pada tanggal 1 Maret 1945 di Jawa dan 25 Juli 1945 di Sumatera, di Jawa dipimpin oleh Radjiman Wedyodiningrat dan bertanggung jawab kepada Saiko Sikikan (panglima tentara) ke-XVI, Sedangkan di Sumatera, dipimpin oleh Muhammad Sjafei dan bertanggung jawab kepada Saiko Sikikan tentara ke-XXV.

Buku yang disusun Pranarka juga menyebutkan penanggalan yang sama, yaitu 1 Maret 1945, dengan merujuk Kahin. Sedangkan *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI* yang diterbitkan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia di tahun 1998, tidak spesifik menyebut tanggal, tetapi menggunakan rujukan yang sama.

Penegasan atas ketepatan waktu didirikannya BPUPK berasal dari buku yang disusun oleh A.B. Kusuma. BPUPK didirikan pada tanggal 29 April 1945.⁸ Penanggalan tersebut diruntutnya mulai dari Maklumat Saiko Sikikan tanggal 1 Maret 1945,⁹ Maklumat Gunseikan tanggal 29 April 1945,¹⁰ dan *ucapan perayaan*

⁶ Penulis menggunakan penyebutan BPUPK tanpa huruf "I", sesuai dengan pengertian Dokuritsu Zyunbi Tyosakai, tidak ada kata tambahan Indonesia dalam nama Jepang itu.

⁷ Lihat selengkapnya dalam George McTurnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1995.

⁸ A.B. Kusuma, *Op.Cit.*, h. 10. Lampiran pidato Radjiman lihat h. 92. Jika mencermati pidato Radjiman tersebut, maka BPUPK sebetulnya dibentuk pada tanggal 29 April, bukan 1 Maret 1945.

⁹ Simak pidato Saiko Sikikan (28 Mei 1945) berikut ini: "Hadirin yang terhormat! Kemerdekaan Indonesia adalah suatu bukti yang nyata tentang tujuan perang suci sekarang ini, yang timbulnya memang berdasarkan cita-cita yang gemilang...akan tetapi usaha untuk mendirikan negara merdeka yang baru bukanlah usaha yang mudah, lebih-lebih jika tidak dengan jalan mempelajari, menyelidiki, dan merencanakan dengan seksama dan teliti segala usaha untuk meneguhkan kekuatan pembelaan, dan soal-soal yang menjadi dasar negara, maka sudah barang tentulah bahwa pekerjaan mulia dalam pembentukan negara merdeka di kemudian hari, tak akan mempunyai pokok dasar yang kokoh dan teguh...pada hari ini... langkah pertama dalam pekerjaan dokuritsu zyunbi tyosakai untuk menyelidiki serta merencanakan dasar usaha itu dengan sedalam-dalamnya dan seteliti-telitinya...maka saya mempunyai pengharapan besar pada Badan ini dan tuan-tuan Giin...betapa beratnya kewajiban tuan-tuan untuk menyelesaikan usaha yang semulia itu sehingga tercatatlah peristiwa yang cemerlang ini dalam riwayat pembentukan Negara Indonesia merdeka." Nasihat Saiko Sikikan, diucapkan pada tanggal 28 Mei 1945. Lihat A.B. Kusuma, *ibid.*, h. 88.

¹⁰ Tuan-tuan yang terhormat! Saya merasa gembira, karena pada hari ini "Badan Untuk Menyelidiki Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan" akan mulai menjalankan pekerjaannya serta melakukan suatu langkah yang besar dalam sejarah mendirikan Negara Indonesia. Pembentukan Badan ini bermaksud menyelenggarakan pemeriksaan dasar tentang hal-hal yang penting, rancangan-rancangan, dan penyelidik-penyelidik yang ber-

dari Jenderal Itagaki tanggal 28 Mei 1945 (Komandan Wilayah Tentara VII yang membawahi, Tentara ke-16 pulau Jawa, tentara ke-25 pulau Sumatera, tentara ke-29 Malaka-Singapura, tentara ke-37 Borneo),¹¹ serta pidato Radjiman tanggal 28 Mei 1945. Berikut potongan pidato Radjiman yang dianggap A.B. Kusuma sebagai petunjuk:

[H]ari ini pekerjaan Dokuritsu Zyunbi Tyoosa Kai, Badan Untuk Menyelidiki Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan, dimulai. Badan ini dibentuk atas titah Pemerintah Balatentara Dai Nippon pada hari mulia Tentyoosetu pada tanggal 29 Mei bulan 4 yang baru lalu, dan terdiri dari pada 62 anggota dari segala golongan penduduk tanah Jawa serta 8 orang anggota istimewa bangsa Nippon.

Penekanan ini kiranya begitu penting, mengingat banyak studi¹² hukum tata negara dewasa ini, yang boleh dikata tidak terverifikasi dengan dokumen-dokumen yang valid. Adapun mengenai keanggotaan BPUPK,¹³ cuplikan pidato Radjiman yang telah disebutkan di atas agaknya belum cukup. Menurut Yusril Ihza Mahendra, anggota BPUPK berjumlah 62 orang Indonesia,¹⁴ 6 orang anggota berkebangsaan Jepang disebutnya sebagai *anggota pasif*. 6 anggota tersebut hadir dalam setiap persidangan BPUPK, tetapi tidak ikut di dalam pembicaraan. Sementara 62 anggota utama, sebagian besar diusulkan oleh Sukarno-Hatta, yang memang saat itu menjadi penghubung antara Indonesia dan Jepang.

A.B. Kusuma di dalam bukunya¹⁵ melengkapi informasi soal ini, jumlah keanggotaan BPUPK berjumlah 60 orang, anggota tambahan 6 orang dan anggota

hubungan dengan usaha mendirikan Negara Indonesia merdeka yang baru...jika sesuatu bangsa hendak meneguhkan dasar kemerdekaannya, maka ia harus mempunyai keyakinan diri untuk sanggup membela negara sendiri dan mempunyai kekuatan yang nyata sebagai bangsa...mendirikan Negara Indonesia berarti terlepasnya bangsa Indonesia dari belenggu penjajahan yang hina selama ± 300 tahun di bawah pemerintahan Belanda...serta pula berarti mendirikan suatu negara yang merdeka dihadapan musuh untuk memenuhi kewajiban sebagai negara yang berdasarkan budi pekerti luhur, yaitu sebagai suatu mata rantai dalam lingkungan kemakmuran bersama di Asia Timur Raya...dengan demikian, maka bangsa Indonesia yang akan menyelesaikan pekerjaan suci itu untuk mendirikan negara, harus insaf tentang keadaan peperangan pada masa ini dengan sungguh-sungguh...serta harus mengingat pula akan kebahagiaan dan kemajuan yang sedang dilimpahkan kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu janganlah bangsa Indonesia sempit pemandangannya dan jangan memikirkan kepentingan Indonesia saja..." Nasihat Gunseikan, diucapkan pada tanggal 28 Mei 1945, A.B. Kusuma, *ibid.*, h. 89.

¹¹ *Hadirin yang terhormat! Saya sangat gembira karena saya dapat menghadiri upacara pembukaan "Badan Untuk Menyelidiki Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan" pada hari ini. Negara Indonesia yang akan dibangun adalah satu mata rantai yang kokoh kuat dalam lingkungan kemakmuran bersama di Asia Timur Raya, dan kewajibannya dalam usaha pembelaan Asia Timur adalah sangat penting sekali. Saya harap tuan-tuan sekalian menginsafkan kewajiban tanah Jawa bagi seluruh Indonesia dengan sedalam-dalamnya dan melaksanakan persiapan pembangunan negara agar supaya jangan sampai mengecewakan. Maka dengan jalan demikian akan memperoleh bantuan dari pihak masing-masing negara dan bangsa di Asia Timur Raya. Itagaki Seisiroo, ucapan perayaan, disampaikan pada tanggal 28 Mei 1945, A.B. Kusuma, *ibid.*, h. 90.*

¹² Termasuk studi yang penulis lakukan yang kemudian diterbitkan menjadi buku berjudul *Hukum Tata Negara Dan Reformasi Konstitusi Di Indonesia: Refleksi Proses Dan Prospek Di Persimpangan*, Yogyakarta: Total Media, 2013. Lihat spesifik h. 66, akibat ketidakjelasan tanggal didirikannya BPUPK tersebut sehingga penulis hanya menyebutkan tanggal dilantiknya anggota dan proses sidang, sebelum akhirnya penulis mendapatkan data-data yang lebih lengkap.

¹³ A.B. Kusuma, *Op.Cit.*, h. 84.

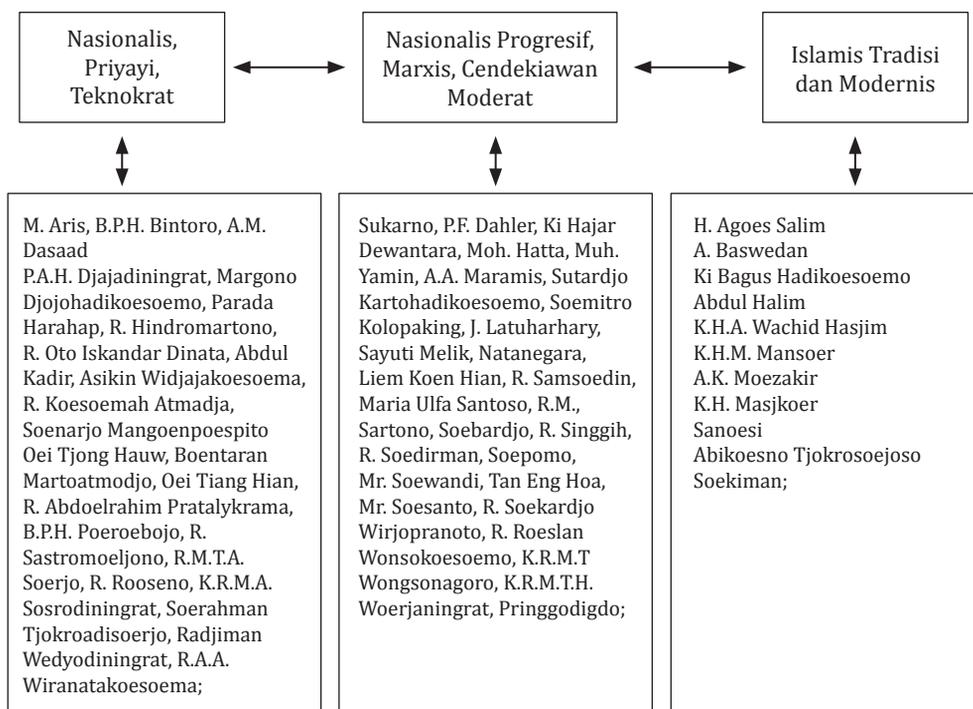
¹⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, *Op.Cit.*, h. 63-65. Jumlah ini sudah ditambah dengan ketua dan wakil ketua, Yusril tidak menghitung Pringgodigdo sebagai wakil sekretaris.

¹⁵ A.B. Kusuma, *loc cit.*, h. 84-86. Lihat juga daftar nama-nama para *lin* dalam buku Susanto Polamolo, *Kekuatan Hukum Preamble UUD 1945: Menembus Selubung Normologis dan Membongkar Struktur Dasar Konstitusi*, Yogyakarta: Ifada Publishing, 2017, h. 99-100.

istimewa (*tokubetu in*) berjumlah 7 orang. Data yang disajikan A.B. Kusuma berbeda dengan data yang disajikan dalam *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI* terbitan Sekretariat Negara (1998), yang hanya melampirkan jumlah anggota dan anggota tambahan.

Dari nama-nama dan lapisan-lapisan keanggotaan yang diunggah oleh A.B. Kusuma tersebut, dapat dibuat bagan dimana sebagian besar anggota utama dari BPUPK memiliki latar belakang *social group* dan *political party*. Berikut visualisasinya:

*Anggota-anggota BPUPK dalam Kategori*¹⁶



Dalam sidang-sidangnya, BPUPK diketuai (*Kaityo*) oleh Radjiman Wedyadiningrat, Wakil Ketua (*Hoekoe Kaityo*), Itibangase Yoshio dan Suroso, Wakil Sekertaris, Pringgogidgo. Masa sidang *pertama* berlangsung dari tanggal 29 Mei-1 Juni 1945, masa sidang *kedua* berlangsung dari tanggal 10 Juli 1945-17 Juli 1945, sebagaimana disebutkan di dalam laporan Radjiman tertanggal 18 Juli 1945.¹⁷

¹⁶ Diolah dari profil anggota-anggota sidang BPUPK, dalam *Risalah Sekretariat Negara 1998*, Dan buku *Tokoh-tokoh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, Depdikbud, Jakarta, 1998.

¹⁷ Lihat Lampiran X dalam A.B. Kusuma, *Op.Cit.*, h. 589-590.

Urutan Sidang dalam BPUPK

Substansi Sidang	Keterangan
Sidang Pertama: 29 Mei – 1 Juni 1945	Menurut catatan, dalam empat hari sidang sidang pertama telah berbicara 32 orang anggota BPUPKI, yaitu 11 orang pada tanggal 29 Mei, 10 orang pada tanggal 30 Mei, 6 orang pada tanggal 31 Mei dan 5 orang pada tanggal 1 Juni 1945.*
Sidang Membahas Tentang Dasar Negara	Terdapat beragam sumber yang perlu diuji satu dengan lainnya, tentang nama-nama inti beserta isi pidato yang mereka sampaikan dalam sidang pertama.
Masa Reses 2 Juni – 9 Juni 1945	(akan diulas di sub tersendiri)
Sidang Kedua: 10 – 17 Juli 1945	Mematangkan dialog dan kesepakatan persiapan kemerdekaan Indonesia
Membahas Tentang: Rancangan Pembukaan (<i>Preamble</i>) UUD, Rancangan UUD (Batang Tubuh), Wilayah Negara, Warga Negara, Sistem Pemerintahan, Rancangan Pernyataan Indonesia Merdeka.	

* Sebagian besar naskah pidato belum ditemukan.

B. Mengerucutkan Pembahasan“Dasar Negara”

BPUPK bersidang di hari *pertama* dengan agenda pembahasan dasar negara, tertanggal 29 Mei 1945 dibagi dalam *dua sesi*. Pembicara *Sesi pertama* terdiri dari: Yamin, Margono, Sosrodiningrat, Soemitro, Wiranatakoesoema, dan .Soerjo. Setelah jeda istirahat, sidang *sesi kedua* dilanjutkan kembali mulai pukul 14.30 sampai 15.50, pembicara terdiri dari: Soesanto, Soedirman, Dasaad, Rooseno, dan Aris.¹⁸

Dari daftar para pembicara, dapat dicatat beberapa fakta, di antaranya: naskah pidato Margono belum ditemukan, pidato Wiranatakoesoema dari laporan stenograf hanya sebagian. Sementara dari catatan notulis, mengenai pidato Yamin, statusnya belum dapat dipastikan otentik, terutama berhubungan dengan klaimnya bahwa Yamin melampirkan rancangan UUD 1945 sebagaimana dimuatnya dalam buku, *Naskah Persiapan UUD 1945*.

¹⁸ Bandingkan antara Risalah Sekretariat Negara 1998 dan pemetaan sidang di dalam buku A.B. Kusuma.

Sidang hari *pertama* (29 Mei 1945) yang terdiri dari *dua sesi* secara keseluruhan belum dapat dikatakan memenuhi apa yang menjadi substansi sidang: yakni pembahasan tentang dasar negara. Hari pertama memang tercatat Yamin berpidato¹⁹ dan menyampaikan gagasannya, namun bukan pidato sebagaimana yang diklaim di buku Naskah Persiapan UUD 1945 dan buku Nugroho Notosusanto.

Selanjutnya, sidang hari *kedua*, tertanggal 30 Mei 1945, juga dibagi *dua sesi*, *sesi pertama* mulai pukul 10.00, kemudian [setelah jeda] dilanjutkan pukul 15.00. *Sesi pertama* pembicara terdiri dari Hatta, Agoes Salim, Samsedin, Wongsonagoro, dan Soerachman. *Sesi kedua* dengan pembicaranya, Soewandi, A. Rachim Pratalykrama, Soekiman, dan Soetardjo. Beberapa naskah pidato yang tidak ditemukan hingga sekarang ialah naskah pidato Hatta, yang menurut laporan *Asia Raja*, Hatta berpidato satu jam lamanya,²⁰ hal ini juga disinggung Soepomo di dalam pidatonya tanggal 31 Mei, dan diklarifikasi Hatta²¹ di dalam *Panitia Lima*.

Selain naskah pidato Hatta, naskah pidato Agoes Salim, Samsedin, Soerachman, Soewandi, Soekiman, dan Soetardjo juga belum ditemukan. Dari laporan notulis hanya ada pidato Wongsonagoro dan A. Rachman Pratalykrama. Jika diteliti pidato kedua anggota, belum sesuai dengan apa yang diinginkan oleh ketua sidang Radjiman, yang menitik beratkan pada aspek filosofis.

Sidang hari *ketiga*, tertanggal 31 Mei 1945 juga dibagi *dua sesi*, *sesi pertama* mulai pukul 10.(?) dengan pembicara: Abdul Kadir, Soepomo, Hendro Martono, Yamin, Sanoesi, Liem Koen Hian, Moenandar, Dahler. Lalu jeda, karena ada jamuan makan siang yang diselenggarakan *Gunseikan*, bertempat di hotel Des Indes. *Sesi kedua* dilanjutkan pukul 14.30-15.50, dengan pembicara: Soekarno,²² Ki Bagoes Hadikoesoemo, Koesoema Atmadja, Oei Tjong Hauw, Parada Harahap, dan Boentaran.

Di hari *ketiga* ini, A.B Kusuma yang merujuk *Pringgodigdo Archief* menginventarisir, naskah yang belum ditemukan di antaranya: naskah Sanoesi, Moenandar, dan naskah Yamin. Namun, anehnya justru di dalam buku "*Naskah Persiapan UUD 1945*" yang disusun Yamin sendiri: pidatonya tersebut dapat ditemukan. Ini membingungkan memang, tetapi cukup jelas di dalam pidatonya

¹⁹ Sementara itu, di dalam Risalah Sekretariat Negara 1998 memberi keterangan serupa, bahwa naskah pidato Yamin tidak ditemukan, baik dalam koleksi pribadi Yamin maupun koleksi Pringgodigdo yang ada di Arsip Nasional Jakarta.

²⁰ Lihat A.B. Kusuma, *Op.Cit.*, h. 118.

²¹ Panitia Lima, *Uraian Pancasila*, Jakarta: Mutiara, 1978, h. 99. Hatta mengemukakan "Saya ingat Yamin Bicara hari pertama, saya hari kedua, dan bung Karno hari keempat."

²² Soekarno [hanya] memberi komentar ketetapan hati anggota BPUPK, bukan [berpidato] mengenai dasar Negara. Menurut sumber *Tjahaja*, Yamin mendapat kesempatan lagi untuk berbicara, diikuti Sanoesi dan Soekardjo; setelah itu giliran Soekarno dan Ki Bagoes Hadikoesoemo. Menurut sumber *Sinar Baru*, setelah itu berbicara anggota BPUPK dari Semarang, Koesoema Atmadja, Oei Tjong Hauw, Parada Harahap dan Boentaran.

tertanggal 31 Mei 1945 itu ia tidaklah membahas dasar Negara, judul pidatonya "*Daerah Negara-Kebangsaan Indonesia*".²³

Selanjutnya sidang hari *keempat*, tertanggal 1 Juni 1945, A.B. Kusuma yang merujuk sumber *Tjahaja, Sinar Baru* menyebutkan, sidang terbagi *dua sesi*: sesi *pertama* mulai pukul 10.(?) dengan pembicaranya, Baswedan, Muzakkir, Otto Iskandardinata, dan Soekarno. Sesi *kedua* dimulai pukul 15.00-15.30.

Memeriksa Keotentikan Pidato Yamin dan Soekarno

(*Naskah Pidato Yamin*)

Sebuah naskah masyhur dan kontroversial, yang disusun oleh Yamin, sekaligus diyakini oleh banyak pihak, bahwa di tanggal 29 Mei 1945 itu Yamin telah menyampaikan usulan *lima dasar*.²⁴ Usulannya tampak sama persis dengan usulan Soekarno di tanggal 1 Juni 1945, yang juga terdiri dari *lima dasar*. Naskah Yamin juga disertakan di dalam: *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, terbitan Sekretariat Negara (hingga edisi 1998). Bila dibandingkan dengan data yang disajikan A.B. Kusuma di dalam bukunya, kelihatan berbeda.

Pidato Yamin di dalam buku, *Naskah Persiapan UUD 1945*, diberi judul "*Azas Dan Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia*".²⁵ Adapun konstruksi pokok-pokok pikiran Yamin di dalamnya menyebutkan lima substansi usulannya tentang "*Azas dan Dasar Negara*".²⁶ Isi materinya tampak terpisah, tidak berkesinambungan satu dengan lainnya. Kelindan yang memicu pertanyaan dan kebingungan mengapa kemudian Soeroso selaku (Wakil Ketua), yang "*menegur*" Yamin hingga empat kali (?)²⁷

Teguran *pertama*, ketika sampai kepada pembahasan tentang "*paham Negara Indonesia*", Yamin membahas delapan butir pokok materi tetapi tidak dalam *framing* filosofi dasar bernegara. Sehingga Soeroso memperingatkan Yamin:

Tuan pembicara saya rasa salah paham. Sebagai diterangkan oleh tuan Ketua, tuan Radjiman, tadi yang dibicarakan ialah dasar-dasarnya Indonesia merdeka. Kalau saya dengarkan yang selanjutnya, tadi ini juga tentang bentuknya Indonesia merdeka. Kalau sekiranya sudah cukup hendaklah membicarakan dasar-dasar itu.

²³ Selengkapnya dalam M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, cetakan pertama 1959.

²⁴ M. Yamin, *Naskah Persiapan...*, *ibid.*, h. 87-88.

²⁵ Di dalam buku SNI VI yang disusun Nugroho Notosusanto, kata "*Dan*" dihapus, hal ini menurut A.B. Kusuma akan menyulitkan penelitian karena kata "*Azas*" serta "*Dasar*" menjadi satu rangkaian kalimat, judul dari pidato Yamin menjadi "*Azas Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia*". A.B. Kusuma, *Op.Cit.*, h. 6.

²⁶ Lihat Peri-Kebangsaan paragraf 2, 4, 5, 6. M. Yamin, *ibid.*, h. 90-92 dan h. 94.

²⁷ Lihat h. 100 dan 105, M. Yamin, *ibid.*

Meski begitu, Yamin tetap melanjutkan, "*Pembelaan*", "*Budi Negara*", yang terdiri dari "*Setia Negara*", "*Tenaga Rakyat*", dan "*Kemerdekaan*". Usulannya yang kelima, yakni *Kesejahteraan Rakyat*, yang diibagi dalam beberapa pokok pembahasan: soal "*Daerah Negara*", "*Penduduk dan Putera Negara*", namun belum lagi selesai, Yamin kembali ditegur oleh Soeroso (Wakil Ketua): "*saya rasa tuan [Yamin] menyimpang dari apa yang dimaksudkan.*"²⁸

Di bagian akhir pidatonya dapat disimak bagaimana sebetulnya keotentikan naskah pidato Yamin. Tentang lampiran UUD yang diklaim Yamin (di halaman 721) yang ternyata tidak pernah ada.²⁹

Kenyataan sebenarnya ialah, rancangan UUD 1945 itu disusun oleh Soepomo (dkk), Yamin berada pada posisi mengkritik tajam rancangan UUD 1945 yang disusun oleh Soepomo tersebut [pidatonya 15 Juli 1945]. Lalu bagaimana bisa ada dua naskah rancangan UUD yang sama? Hal ini juga dipertegas dalam kesaksian Ichibangase Yosio, menyatakan bahwa rancangan UUD 1945 adalah susunan Soepomo, bukanlah susunan Yamin.³⁰ Persis di situ, lalu apa artinya kalimat "*dua hari yang lampau*" dalam pidatonya di atas? Merujuk kemana? Karena "*dua hari yang lampau*" itu belum ada sidang [ia berpidato pada tanggal 29 Mei, "*dua hari yang lampau*" berarti tanggal 27 Mei]. Naskah pidato Yamin dalam bukunya, telah mengakibatkan sejarah bergeser 180 derajat. Menuai koreksi tajam.³¹

Nugroho Notosusanto sendiri, yang sejak awal menggunakan naskah Yamin sebagai rujukan utamanya, dalam sikapnya tetap berpegang teguh pada konklusinya.

²⁸ Tampak Yamin bersikeras: *Saya turut perintah itu, walaupun ada keyakinan bahwa dasar negara mengenai juga soal penduduk, pun karena mengenai susunan pemerintah. Dan begitu juga tentang hak tanah...*

Soeroso (Wakil Ketua) kembali memperingatkan Yamin: *Itu lain hari akan dibicarakan. Jadi, kalau sudah tidak ada lagi tentang dasar Indonesia, saya silahkan hal hak tanah dan lain-lain akan diuraikan nanti.* Selanjutnya Yamin bersikukuh: *Baik, tuan Ketua, walaupun pada permulaan tidak diterangkan apa yang mengenai dasar soal daerah, penduduk, dan hak tanah juga terhitung masuk hal pembentukan negara.* Soeroso (Wakil Ketua) sekali lagi, memperingatkan Yamin: *Saya harap semua takluk kepada pimpinan.*

²⁹ Seperti ditegaskan Hatta kepada Orde Baru melalui rekomendasi *Panitia Lima*, bahwa buku Yamin tersebut tidak dapat dijadikan sumber primer. Tetapi, pemerintah Orde Baru nampaknya tidak serius menanggapi. Hatta juga menegaskan, "*Yamin memang berpidato tanggal 29 Mei 1945 itu, dan paparannya pendek saja*"—ungkap Hatta—"tidak seperti di dalam Naskah Persiapan UUD 1945 itu."

³⁰ Lihat pidato Yamin pada tanggal 15 Juli 1945. Lihat juga notulen pemungutan suara tanggal 16 Juli 1945, bahwa ada satu orang yang tidak menyetujui rancangan UUD 1945 Soepomo dkk, oleh Radjiman tanpa menyebut nama orang tersebut siapa. Namun sudah menjadi rahasia umum, bahwa orang yang dimaksud ialah Yamin. Adapun kesaksian Yosio, dikutip A.B. Kusuma dalam *Report of the Preparative Investigation Committee for Indonesia Independence*, 13 November 1946. Laporan Ichibangase Yosio ini diperuntukkan kepada *Procureur General* (Kejaksanaan Agung Belanda); Bundle PG III-195. *Op.Cit.*, h. 11-12.

³¹ A.G. Pringgodigdo mengatakan: "Pak Yamin itu pinter nyulap." Ada juga yang menyoroti kejanggalan pidatonya, datang dari R. Nalenan dari Lembaga Penelitian Sejarah Nasional 17 Agustus dalam tulisannya di Kompas, mengenai lampiran rancangan UUD. Keraguan yang menohok juga datang dari Ketua Tim P-7 waktu itu, Dr. Roeslan Abdulgani. Menurut Roeslan, buku Yamin itu tidak akurat, termasuk pidatonya, yang terkesan mengklaim dirinya sendiri sebagai penggali pertama Panca Sila. Tak ketinggalan beberapa sejarawan seperti: Abdurrachman Surjomihardjo, ikut mengkritik naskah Yamin tersebut, juga mengkritik Nugroho Notosusanto. Menurutnya, secara metodologis, terdapat beberapa kelemahan, interpretasi sejarah Nugroho agaknya berkelindan, sebab maksud diterbitkannya naskah Yamin itu menurutnya justru adalah untuk mendukung konsepsi Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 di tahun 1959. Interpretasi boleh saja dilakukan, "tapi kalau interpretasi dipakai membenarkan logika untuk suatu rekomendasi keputusan politik, itu bisa dipersoalkan," tegas Abdurrachman. Selain Abdurrachman, kritik juga datang dari Kuntowijoyo, bahwa: "Pak Nugroho hanya memakai satu sumber saja, hingga tak asli lagi sebab pak Yamin sudah menyaringnya untuk memperkuat posisinya sendiri." Lihat Tempo, 26 Agustus 1981.

Bahwa pada kenyataannya, kalau merujuk buku Yamin itu, yang mengusulkan dasar negara itu lebih dari satu orang. Tampak jelas Nugroho memahami usulan “dasar negara” sama seperti usulan tentang “Panca Sila”. Artinya, siapapun yang mengusulkan “dasar negara”, dapat dianggap sebagai penggali Panca Sila.³² Tentu ini jalan pikiran yang “secara metodologis” penting untuk dikoreksi.

Karena sejarah ditafsirkan secara subyektif itulah kemudian mengemuka kritik serius dari A.B. Kusuma. Yang dalam catatan koreksinya atas *Naskah Persiapan UUD 1945* Yamin, dan Nugroho Notosusanto, dengan menginventarisir beberapa poin penting di antaranya:

Pertama, pendirian Nugroho Notosusanto tentang persoalan “kata demi kata” (*woordelijk*) yang tercantum di Risalah Badan Penyelidik sama dengan laporan notulis (*notulistisch verslag*), ternyata tidak sesuai kenyataan. A.B. Kusuma membuktikannya dengan menunjukkan dalam bukunya, bahwa Risalah (notulen) masa sidang kedua di dalam *Naskah Persiapan UUD 1945* sudah disunting Yamin, dan itu sangat berbeda dengan Risalah (notulen) yang dimuat A.B. Kusuma dalam bukunya.³³

Kedua, Nugroho Notosusanto *menjudge* bahwa ada upaya Soekarno melakukan *endorsement* untuk dirinya sendiri, yang menurut A.B. Kusuma justru sebaliknya, Soekarno menyerukan untuk mempelajari dengan sungguh-sungguh buku Yamin tersebut.

Berikut ditunjukkan A.B. Kusuma beberapa kekeliruan fatal mengenai naskah Yamin yang tidak rancu, sangat jelas terlihat dalam imbuhan-imbuhan di antaranya: “*Saya meminta perhatian sidang kepada Rancangan Undang-Undang Dasar yang telah saya lampirkan kepada pidato saya pada tanggal 29 Mai. Undang-Undang Dasar itu kini hendak saya jelaskan*” [halaman 227, *Naskah Persiapan UUD 1945*]. “*Saya meminta perhatian, bahwa dalam rapat tanggal 29 Mai dahulu saya telah melampirkan suatu Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*” [halaman 168, *Naskah Persiapan UUD 1945*]. “*Mr. Muh. Yamin telah memasukkan lampiran berisi Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*” [halaman 257. *Naskah Persiapan UUD 1945*].

Rekayasa lain yang dilakukan oleh Yamin adalah dengan mencantumkan ringkasan notulen “Panitia Kecil” Perancang UUD tanggal 11 Juli 1945 yang hanya terdiri dari 4 halaman, padahal ada notulen yang terdiri dari 17 halaman.

³² Tempo, 5 September 1981.

³³ “*Naskah Persiapan UUD 1945*” Yamin h. 145-396. Bandingkan dengan Risalah notulen A.B. Kusuma..., *Op.Cit.*, h. 160-478.

Dan fatalnya, Pada kedua dokumen itu tidak tercantum kalimat bahwa Yamin menyampaikan Rancangan UUD 1945 pada tanggal 31 Mei. [lihat dalam Yamin, halaman 257. Untuk notulen 17 halaman lihat dalam Risalah Sekretariat Negara Tahun 1995, halaman 206-222.

Selain koreksi menohok dari A.B. Kusuma, juga terdapat koreksi dari Logemann tentang *Naskah Persiapan UUD 1945* karya Yamin. A.B. Kusuma juga menyertakan pendapat-pendapat Logemann di dalam bukunya, yang umumnya pendapat-pendapat tersebut berasal dari bukunya, *NieuwGegevens Over Het Onstaan Van De Indonesche Grondwet Van 1945*, yang terbit 1962, dan kemudian diterjemahkan Darji Darmomihardjo. Logemann tidak memberi keterangan baru, melainkan mempertanyakan hal-hal yang *kurang jelas* yang tercantum dalam *Naskah Persiapan UUD 1945* Yamin. Bahwa Yamin sesungguhnya tidak pernah menyampaikan Rancangan UUD, di mana sistematika, Bab, dan pasal-pasalnyanya sangat mirip dengan UUD 1945. Bila Yamin benar pada tanggal 29 Mei telah menyampaikannya, maka, sudah pasti akan dicatat notulen.³⁴

(Naskah Pidato Soekarno)

Soekarno berpidato di hari terakhir sidang pertama BPUPK, sebelum memasuki masa reses tanggal 2 Juni-9 Juli 1945. Pidato Soekarno tersebut, adalah pidato yang tidak tertulis (*voor de vuist*), adapun publikasi pidatonya yang kita kenal hari ini, merupakan buah dari *stenografisch verslag*.³⁵ Ini dipertegas oleh Radjiman Wedyodiningrat, selaku Ketua sidang—dalam sebuah pengantar buku "*Lahirnya Panca Sila*" 1 Juli 1947—bahwa: "[a]pa yang dipidatokan Soekarno itu adalah suatu *beginsel* (dasar). *Beginsel yang menjadi dasar negara kita, suatu beginsel yang telah meresap dan berurat-berakar dalam jiwa bung Karno dan yang telah keluar dari jiwanya secara spontan.*"³⁶

³⁴ Logemann juga *mengeluhkan* tentang kesalahan cetak, dan juga tentang asal dari teks pasal 23 dan teks mengenai sumpah jabatan Presiden. Logemann menganggapnya "*suatu keanehan yang lucu*" terkait Radjiman yang menolak Yamin di masukkan ke dalam anggota Panitia Perancang UUD, meskipun ada permintaan dari Panitia agar Yamin dimasukkan. Terjemahan buku Logemann tersebut diterbitkan tahun 1982 dengan judul "*Keterangan-Keterangan Baru Tentang Terjadinya UUD Indonesia 1945*".

³⁵ Soekarno berpidato tanpa teks, dan langsung dicatat secara steno dalam sidang BPUPK. Kutipan dalam buku Kahin misalnya, berdasarkan terjemahan ke dalam bahasa Inggris yang diterbitkan oleh Menteri Penerangan RIS dengan judul "*The Birth of Pancasila*". Penerjemahnya adalah Kahin sendiri, ia mengambalnya dari Anjar Ani, penulis buku "*Siapa Penggali Pancasila*", Solo: CV Mayasari, 1981. Dengan sedikit perubahan ejaan.

³⁶ Akibat dari pidato Soekarno 1 Juni 1945 tersebut, menurut Kahin, *membangkitkan amarah* para perwira AD Jepang, akan tetapi mereka merasa *tidak bijaksana* untuk mengambil tindakan terhadapnya. Kahin melanjutkan: [G]agasan-gagasan Soekarno dalam pidato ini penting karena menyajikan filsafat social yang matang dari para pemimpin nasionalis Indonesia yang paling berpengaruh dan dari seorang yang kemudian menjadi seorang pemimpin politik Republik Indonesia yang paling penting. Gagasan-gagasan itu juga sangat berarti dalam mempengaruhi jalan pemikiran sosial Indonesia selama perjuangan revolusioner yang segera dimulai, suatu pengaruh yang sampai sekarang masih punya makna sangat penting. *Lahirnya Panca Sila; Pidato Pertama Tentang Panca Sila Yang Dikemukakan Bung Karno Pada Tanggal 1 Juni 1945 Di Depan Sidang BPUPKI*, diterbitkan lagi oleh Vision 03, cetakan ketiga, 2003. Di dalamnya terdapat pengantar dari Radjiman Wedyodiningrat.

Dalam penelusuran Bernhard Dahm,³⁷ setelah Soekarno melakukan kunjungan ke wilayah kekuasaan AL Jepang di Makassar pada akhir bulan April—untuk beberapa waktu—tak terdengar kabar tentang dirinya. Berhubungan dengan meninggalnya sang ayah secara mendadak,³⁸ di samping tugas-tugas yang harus dilakukannya terkait dengan BPUPK. Selama hari-hari itulah menurut Dahm, Soekarno mempersiapkan pidatonya yang kelak akan menjadi dasar negara bagi Indonesia merdeka. Ini searah dengan apa yang kemudian digaribawahi Hatta di Sidang ke III Panitia Lima: “Pendek kata, hanya dia yang menjawab pertanyaan Radjiman tentang dasar Negara, yang lain tidak menjawab. Saya juga tidak menjawab.”³⁹

Soekarno memulai pidatonya, dengan menekankan bahwa: sejak awal belum ada pemicu yang menjawab pertanyaan Ketua Sidang Radjiman Wedyodiningrat. Menurut Soekarno, hal itu harus ditegaskan kembali,⁴⁰ mengenai tujuan dari sidang, dan apa yang diminta oleh Ketua Sidang Radjiman Wedyodiningrat.⁴¹

Soekarno menautkan semua dasar yang diusulkannya di atas postulat dasar Kebangsaan,⁴² Internasionalisme,⁴³ dasar Mufakat, dasar Perwakilan, dasar Permusyawaratan, dan usulannya yang keempat, yaitu Kesejahteraan,⁴⁴ dasar ke-Tuhanan yang Berkebudayaan.⁴⁵ Soekarno kemudian memberi nama lima dasar usulannya: Panca Sila—“atas usulan salah seorang temannya yang ahli bahasa”. Dari

³⁷ Bernhard Dahm, *Sukarno Dan Perjuangan Kemerdekaan*, Jakarta: LP3ES, 1987, h. 359.

³⁸ Diberitakan oleh *Asia Raya*, 8 dan 19 Mei [tahun Jepang 2605].

³⁹ George McTurnan Kahin, *Op.Cit.*, h. 155.

⁴⁰ A.B. Kusuma, *Op.Cit.*, h. 150. Risalah Sekretariat Negara 1998, *Op.Cit.*, h. 84.

⁴¹ Maaf beribu maaf! Banyak anggota telah berpidato, dan dalam pidato mereka itu diutarakan hal-hal yang sebenarnya bukan permintaan Paduka Tuan Ketua yang mulia, yaitu bukan dasarnya Indonesia merdeka. Menurut anggapan saya yang diminta oleh Paduka Tuan Ketua yang mulia ialah—dalam bahasa Belanda—“philosofische gronslag” daripada Indonesia merdeka. Filosofische gronslag itulah fundamen, filsafat, fikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia merdeka yang kekal dan abadi.

⁴² [K]ita hendak mendirikan suatu Negara “semua buat semua”, bukan buat satu orang, bukan buat satu golongan, baik golongan bangsawan maupun golongan yang kaya—tetapi semua buat semua...maka yang selalu mendengarkan di dalam saya punya jiwa, bukan saja di dalam beberapa hari sidang Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai ini, akan tetapi sejak tahun 1918, 25 tahun lebih, ialah: Dasar Pertama, yang baik dijadikan dasar buat Negara Indonesia, ialah dasar: Kebangsaan. Kita mendirikan satu Negara Kebangsaan Indonesia. A.B. Kusuma..., *Op.Cit.*, h. 156. Risalah Sekretariat Negara 1998..., *Ibid.*, h. 92. M. Yamin..., *Op.Cit.*, h. 69.

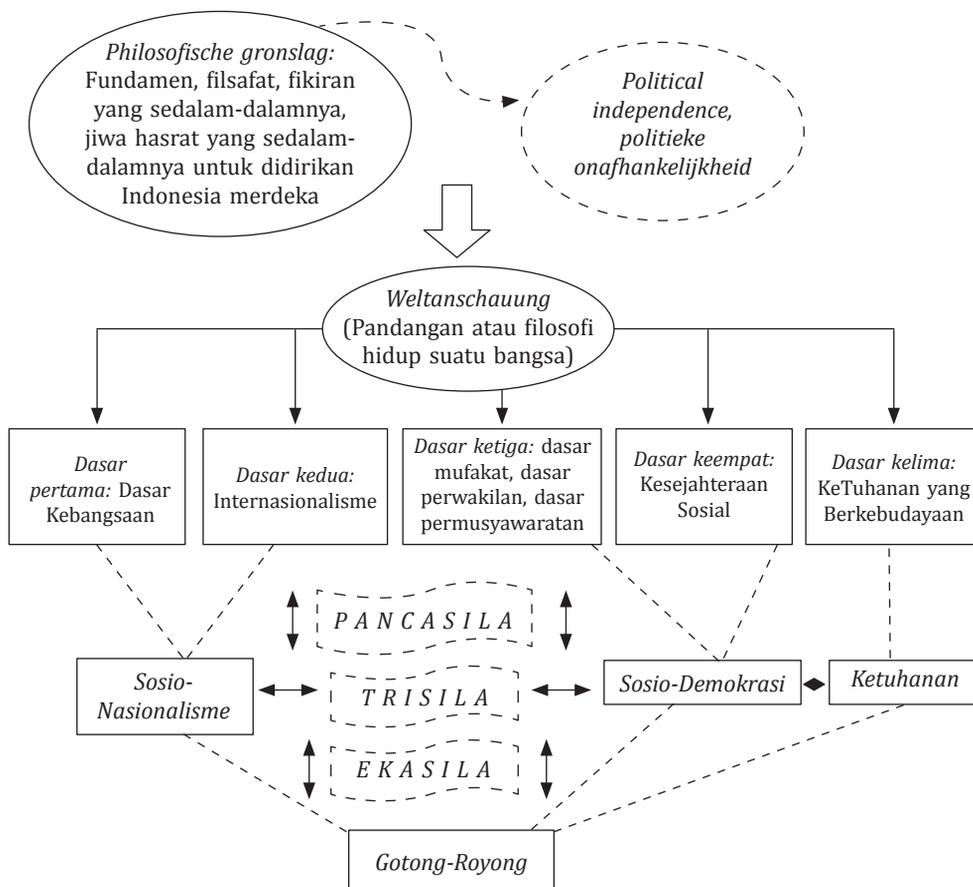
⁴³ [K]ita bukan saja harus mendirikan Negara Indonesia merdeka tetapi kita harus menuju pula kepada kekeluargaan bangsa-bangsa...inilah filosofisch principle yang nomor dua yang saya usulkan kepada tuan-tuan yang boleh saya namakan Internasionalisme...Internasionalisme tidak dapat hidup subur kalau tidak berakar di dalam buminya nasionalisme. Nasionalisme tidak dapat hidup subur kalau tidak hidup dalam taman sarinya Internasionalisme. Jadi, dua hal ini saudara-saudara, prinsip satu dan prinsip dua, yang pertama-tama saya usulkan kepada tuan-tuan sekalian, adalah bergandengan erat satu sama lain. A.B. Kusuma..., *Ibid.*, h. 160. Risalah Sekretariat Negara 1998..., *Ibid.*, h. 97. M. Yamin..., *Ibid.*, h. 73-74.

⁴⁴ Usulan dasar Negara ketiga dan keempat di atas berada dalam satu kesatuan makna. “[K]alau kita hendak mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup yakni politieke-economische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial,” dikemukakan Soekarno dalam pidatonya. Badan Perwakilan menjadi ruang berjuangnya semua golongan di Indonesia. Sementara Badan Permusyawaratan menjadi ruang yang tidak hanya mewujudkan politieke democratie saja, melainkan bersama mewujudkan dua prinsip: yaitu politieke rechvaardigheid dan sociale rechvaardigheid. Di sini Soekarno menggunakan beberapa perbandingan, seperti menyitir prinsip-prinsip San Min Chu I-Sun Yat Sen, juga menyitir seorang Marxis revisionis-Jean Jaures. Tetapi yang paling utama, Soekarno ingin konsepnya mengenai bagaimana seharusnya bentuk daripada Badan Perwakilan dan Badan Permusyawaratan itu dipahami oleh semua anggota sidang. Bahwa kedudukan kedua Badan ini berbeda satu sama lain, dan prinsip kerja kedua Badan ini adalah Mufakat. Bukan saja Badan-Badan ini harus membangun tradisi politik, melainkan juga keadilan politik, serta persamaan dan keadilan di lapangan ekonomi.

⁴⁵ [M]arilah kita di dalam Indonesia merdeka yang kita susun ini, sesuai dengan itu, menyatakan bahwa prinsip kelima daripada Negara kita ialah ke-Tuhanan yang Berkebudayaan. Ke-Tuhanan yang berbudi pekerti luhur. Ke-Tuhanan yang hormat-menghormati satu sama lain.

bilangan lima dasar menjadi tiga dasar: disebutnya *Tri Sila: Sosio-Nasionalisme, Sosio-Demokrasi*,⁴⁶ dan *ke-Tuhanan*, di mana tiga sila ini sesungguhnya merupakan konsep dasar dari ideologi Marhaenisme yang digaungkannya sejak lama. Dari *Tri Sila* ia kemudian merumuskannya menjadi satu sila saja atau disebutnya sebagai *Eka Sila*.⁴⁷

Berikut visualisasi pidato Soekarno 1 Juni 1945:



⁴⁶ Mengenai Sosio-Nasionalisme dan Sosio-Demokrasi, juga dapat di pelajari dalam Buku *Di Bawah Bendera Revolusi*, h. 174-183.

⁴⁷ Jikalau saya peras yang lima menjadi tiga dan yang tiga menjadi satu, maka dapitlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen yaitu "Gotong Royong." "Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah Negara "Gotong Royong"... "Gotong Royong" adalah paham yang dinamis, lebih dinamis dari kekeluargaan saudara-saudara. Kekeluargaan adalah satu paham yang statis, tapi Gotong Royong menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan... Gotong Royong adalah pembantingan-tulang bersama, pemerasan keringat bersama, perjuangan bantu-binantu (tolong-menolong) bersama. Amal semua buat buat kepentingan semua. Keringat semua buat kebahagiaan semua. Holopis kuntul baris-buat kepentingan bersama. Itulah Gotong Royong.

C. Klarifikasi dan Rekomendasi *Panitia Lima*

Dalam kondisi yang melahirkan kebingungan-kebingungan, yang bertemali persis dengan proyek de-Soekarnoisasi, sebuah panitia kemudian terbentuk, utamanya untuk untuk menjernihkan kembali historiografi Panca Sila. Panitia tersebut diberi nama *Panitia Lima*, yang terdiri dari: Hatta, Ahmad Subardjo Djojoadisurjo, Maramis, Mr. Sunario, dan A.G. Pringgodigdo, dibantu oleh dua Sekretaris, Imam Pratigny dan Surowo Abdul Manap. Panitia ini melakukan pembahasan serius seputar lahirnya Panca Sila, dengan harapan agar di kemudian tidak ada lagi penafsiran-penafsiran dan atau klaim-klaim yang sepihak. Maka, klarifikasi ini sangatlah penting.

Notulensi Sidang *Panitia Lima* tersebut diberi judul, *Uraian Panca Sila*,⁴⁸ tertanggal 18 Februari 1975 di Jakarta, di Swiss pada tanggal 18 Maret 1975, karena naskah ini dikirimkan ke sana untuk diperiksa oleh Maramis yang tidak bisa ikut bersidang bersama rekan *Panitia Lima* lain. Setelah diperiksa Maramis dan dibubuhi tandatangannya, naskah tersebut dikirimkan kembali ke tanah air dan disampaikan pula kepada Presiden Suharto. Kala itu delegasi dipimpin Jenderal Soerono tertanggal 23 Juni 1975. Delegasi diterima langsung oleh Presiden Suharto, dan menyatakan antara lain akan menyampaikan *Uraian Panca Sila Panitia Lima* itu kepada MPR hasil Pemilu 1977, namun pada kenyataannya tak pernah disampaikan.

Notulensi Sidang I, tertanggal 10 Januari 1975, pukul 09.15, lokasi bertempat di kediaman Hatta (Jl. Diponegoro-Jakarta). Tercatat yang hadir dalam sidang, Hatta (Ketua), Achmad Soebardjo, Sunario, Imam Pratigny (Sekretaris I), Soerowo Abdulmanap (Sekretaris II). Yang tidak hadir tercatat, A.G. Pringgodigdo dan Maramis (di luar negeri). Adapun topik pembahasan, yakni mengenai *lahirnya Panca Sila, Panitia 9 BPUPKI, masuknya Panca Sila dalam Pembukaan UUD 1945, HAM dalam hubungannya dengan Panca Sila, serta keadilan sosial dalam hubungannya dengan Panca Sila*.⁴⁹

Penegasan Hatta terhadap Yamin, sudah dimulai sejak Sidang I, berawal dari pertanyaan Sunario:

Ada beberapa kurang pengertian di dalam masyarakat tentang lahirnya Panca Sila. Ditanyakan tentang hari lahirnya Panca Sila, apakah benar

⁴⁸ Tiga tahun kemudian, pada tahun 1978 naskah *Uraian Panca Sila* oleh *Panitia Lima* diterbitkan dengan judul yang sama, oleh penerbit MUTI-ARA Jakarta. Agar dapat diketahui oleh khalayak bagaimana jalannya pikiran-pikiran tentang Panca Sila, proses kelahirannya, dan keotentikan pematangannya.

⁴⁹ Lihat lampiran notulensi I dalam *Panitia Lima*, *op cit.*, h. 73-81.

1 Juni 1945. Pertanyaan ini adalah dalam hubungan, karena dalam buku Prof. Yamin, Naskah Persiapan Penyusunan UUD tahun 1945, Yamin mengucapkan pidato pada tanggal 29 Mei 1945 antara lain isinya mirip Panca Sila.

Pertanyaan itu kemudian dijawab Hatta:

[T]idak benar; Bung Yamin agak licik; sebenarnya pidato itu adalah yang diucapkan dalam sidang panitia kecil. Bung Karnolah satu-satunya yang tegas-tegas mengusulkan filosofische gronslag untuk Negara yang akan dibentuk; yaitu lima sila yang disebut Panca Sila; hanya urutannya sila Ketuhanan ada di bawah.

Hatta melanjutkan:

Memang yang pelik pada waktu itu adalah antara golongan Islam dan golongan nasionalis mengenai Negara yang akan didirikan. Golongan Kristen banyak yang mengalah. Panca Sila yang diuraikan Bung Karno dapat meneduhkan pertentangan yang mulai tajam. Sebelum sidang berakhir dibentuk Panitia kecil untuk merumuskan Panca Sila sebagai dasar Negara berdasarkan pidato yang diucapkan Bung Karno pada 1 Juni 1945. Dari Panitia kecil itu dipilih lagi Sembilan orang yang menjalankan tugas itu; yang menghasilkan rancangan pembukaan yang kemudian diberi nama Piagam Jakarta.

Sunario mengajukan pertanyaan lagi, “apakah dalam pengertian itu juga termaktub pengertian Panca Sila adalah filsafat sosial politik?” Hatta menjawab, “ya, demikian halnya. Panca Sila adalah filsafat politik.” Dan untuk memastikan mengenai Piagam Jakarta, giliran Pratigny mengajukan pertanyaan kepada Hatta, “mohon bertanya apakah benar hasil panitia Sembilan itu namanya Piagam Jakarta?” Hatta menegaskan, “tidak benar; Yamin yang memberi nama Piagam Jakarta.”

Selanjutnya, notulensi Sidang ke III, tertanggal 11 Februari 1975, pukul 10.00, lokasi masih di kediaman Hatta. Hadir dalam Sidang: Hatta (Ketua), Achmad Subardjo, Sunario, A.G. Pringgodigdo, Imam Pratigny (Sekretaris I), Soerowo Abdulmanap (Sekretaris II). Meskipun Maramis belum bisa hadir, akan tetapi Sidang terus berlanjut, karena sudah ada solusi di Sidang ke II untuk mengirim utusan ke Swiss menemui Maramis.⁵⁰

⁵⁰ Dari laporan notulensi Sidang ke II, Pratigny memberi tahu bahwa Maramis sedang sakit, di mana sebetulnya ia bersedia untuk pulang. Di samping itu, ada seorang dermawan yang tidak mau disebut namanya ingin membantu suksesnya Panitia 5, dengan menawarkan biaya guna menghubungi Maramis di luar negeri (Swiss). Subardjo juga menambahkan, Maramis bisa pulang, tetapi istrinya tidak menghendaki, sehingga menurut Sunario, perlu kiranya mengirim utusan kesana untuk mendapatkan bahan-bahan yang kita perlukan, Soerowo juga sepakat dengan usulan Sunario tersebut, demikian pun dengan Hatta, baginya kalau memang ada yang membiayai boleh saja. Lihat notulensi Sidang ke II Panitia Lima, 28 Januari 1975. h. 84-85.

Selanjutnya, Sidang ke III *Panitia Lima* membahas dan memastikan lagi tiga pokok bahasan yang sebagian sudah dibahas di Sidang I, yakni: sekali lagi membahas Panca Sila, kemudian Sistematika kerangka uraian Panca Sila, dan Sila-sila Panca Sila.⁵¹ Sidang dimulai oleh Hatta yang mengemukakan: “[s]aya ingat Yamin bicara hari pertama, saya hari kedua dan Bung Karno hari keempat 1 Juni 1945.” Hatta memperjelas: “saya masih ingat waktu debat tegang antara golongan Islam dan lain-lain, lalu Bung Karno cari kompromis, diajak Maramis dan beberapa orang golongan Kristen dan beberapa orang golongan Islam. Orang Kristen banyak mengalah lalu datang pidatonya tentang Panca Sila, hari itu saya tidak ada lagi, saya ada dikalimantan. Bung Gaffar yang tahu!”

Pringgodigdo menjawab, “tahu sih tahu pada waktu dulu, kalau sekarang susah untuk diingat-ingat kembali.” Kemudian Hatta kembali mempertegas sikapnya, “[k]an saya katakan tempo hari, Yamin licik kan!” Subardjo mempertanyakan, “ituuduknya persoalan bagaimana mengapa Yamin seolah-olah dianggap juga ilham Panca Sila?” Hatta kembali menjelaskan, “Oleh karena Panitia 9 merumuskan Pendahuluan; Bung karno menanya panjang atau pendek, dan diminta Yamin mengarang agak panjang, karenanya mirip sekali dengan pidato Bung Karno.”

Dari keterangan Hatta ini, dapat diketahui bahwa memang Yamin sangat dipercaya oleh Soekarno,⁵² sehingga tak heran jika Yamin diminta Soekarno untuk bergabung di Panitia Ketatanegaraan, tetapi ditolak Radjiman, namun di *Panitia 9* Yamin justru dilibatkan dan dipercayakan Soekarno untuk menyusun penjelasan mengenai Pendahuluan UUD. Sebagai orang yang memegang notulen *Panitia 9*, dan karena itulah, dari bahan-bahan tersebut, Yamin menyusun dan memasukkan ke dalam pidatonya tanggal 29 Mei 1945 pidato yang tak pernah diucapkannya. Inilah yang menyebabkan sejarah menjadi berputar 180 derajat.

Kembali ke pembahasan Panitia Lima soal ketidakotentikan pidato Yamin. Hatta menekankan, “[y]a dalam buku yang disebut *Naskah Persiapan UUD 45, Panca Sila itu dimasukkan di sana (Pidato 29 Mei '45), tahu saya pidato Panca Sila yang pertama kali Bung Karno bukan Yamin. Kalau dia lebih dulu tentu saya ingat bahwa itu ulangan, Yamin bicara hari pertama saya hari kedua. Itulah kelicikan Yamin dimasukkan di sini.*”

⁵¹ Lihat notulen Sidang ke III, h. 98-125.

⁵² Yamin memang sengaja diorbitkan Soekarno, keterangan diberikan oleh Bernhard Dahm, Guru Besar dari Universitas Kiel, Jerman. Sejak PNI didirikan, hingga momen Sumpah Pemuda 1928, Soekarno yang mendorong Yamin tampil. Demikian pula selama proses Sidang BPUPK, hingga masa reses BPUPK, Soekarno tak henti memperhatikan Yamin dan selalu memposisikannya penting. Lihat Tempo, 26 September 1981, h. 6. Juga edisi 29 Agustus 1981, mulai h. 12.

Pratigny lalu mencoba merunut dari apa yang ditemukannya, "*Dahulu waktu saya pegang research Departu, pernah memohon pak Pringgo turunan notulen Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan, notulen itu kita perbanyak distensi, banyak sekali, pada waktu itu pak Yamin meminta; tetapi sebenarnya dalam notulen itu yang ada ucapan-ucapan yang pendek-pendek, kemudian pak Yamin menyusun buku Naskah Persiapan UUD 45; barangkali yang di Panitia 9 itu dipindahkan tanggal 29 Mei 1945. Mungkin begitu?*" Hatta menjawab, "[y]a itulah," Pringgodigdo sekali lagi mempertegas, "*pak Yamin pintar nyulep koq!*"

Pratigny melanjutkan, "*kejadian itu di sekitar tahun 1957 waktu saya datang ke UGM mohon notulen.*" Pringgodigdo menjawab, "*lha saya itu saya berikan seadanya.*" Dalam keterangannya, Hatta menguraikan persoalan perpindahan notulen-notulen ini, mana yang hilang dan mana yang dimanipulir, dengan jelas uraian Hatta itu menunjukkan bahwa Yamin dan naskah pidatonya betul-betul telah melakukan *pemutarbalikan* fakta sejarah. Simak uraian Hatta berikut ini:⁵³

"Kemudian Supomo datang kepada saya meminta untuk menerbitkan pidato-pidato pada rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia. Saya punya semua sudah hilang dalam laci meja waktu Yogya diduduki belanda. Supomo mengatakan bahwa bundel saya masih ada, joww tulisan tangan mengenai perumusan bagian dari UUD; masih ada... pada waktu itu...Yamin dimasukkan dalam Panitia saya, tetapi protes tidak mau. Ia ingin di Panitia ketatanegaraan; tetapi di sana ia tidak diterima. Yamin bilang "saya tidak tahu keuangan dan ekonom; lalu bilang saya tidak datang sajalah." Saya bilang, terserah."

"Sesudah Supomo menjadi Menteri Kehakiman dia datang pada saya, yang menyatakan bahannya masih komplit; bagaimana jika dikeluarkan sebagai buku? Baik sekali saya jawab, kerjakanlah!...waktu Supomo diangkat menjadi duta besar di Inggris ia menyatakan bahwa ia akan keluaran itu dan masing-masing bekas anggota Badan Penyelidik mengirimkan bekas pidatonya, tetapi tidak boleh dirobah kalimatnya, bahasanya boleh tetapi isinya tidak boleh. Waktu Supomo sudah menjadi duta besar di London; ia tidak dapat mengerjakan karena besar ongkosnya."

"Kemudian Yamin waktu menjadi Menteri PDK ketemu dengan Supomo dan mengatakan kasihkan saja kepada saya akan saya terbitkan, tetapi Yamin tidak keluaran. Yamin berjanji katanya akan diberitahukan kepada saya, tetapi sama sekali tidak memberitahukan. Kemudian setelah Supomo kembali dari London saya dengar itu; lalu saya telpon Yamin, jawabnya nantilah

⁵³ Uraian Hatta di Panitia Lima, cocokkan misalnya dengan data-data Deliar Noer, *Mohammad Hatta; Biografi Politik*, Jakarta: LP3ES, 1990, h. 219-222.

saya carikan. Kemudian (setelah meninggal) isterinya saya kirim surat, Hutasoit juga, tapi Isterinya mengatakan tidak ada lagi dan tidak tahu lagi bundel-bundel itu. Dalam buku ini [Naskah Persiapan UUD 45—Pen] pidato saya juga tidak dimuat! Yang dimuat punya Yamin, Bung Karno, Supomo saja!”

Subardjo mencoba memastikan sekali lagi, “*pidatonya Yamin itu diucapkan tidak tanggal 29 Mei 1945?*” Hatta menjawab, “[d]iucapkan tetapi bukan itu, ada pula pokok-pokoknya tetapi lain. Kalau ini kan [pidato Yamin di Naskah Persiapan] mengikuti Panca Sila saja!”

Dari temuan fakta ini, penulis berpendapat, *pertama*, Yamin dipercayakan Panitia 9 untuk menyusun ide-ide yang telah dikeluarkan di dalam Sidang Panitia 9 menjadi satu uraian bersifat pembukaan konstitusi. Namun ternyata berdasarkan temuan dokumen baik yang diterbitkan A.B. Kusuma maupun dokumen “Panitia Lima”, ada kesan manuver mempolitisir bahan-bahan yang disusunnya (jika memang Yamin tidak melakukannya sendiri) terutama di bagian pidatonya sendiri tanggal 29 Mei 1945 sedemikian rupa, sehingga membuat materinya mirip mengusulkan Panca Sila, di situ tampak seolah-olah mendahului Soekarno. Padahal itu merupakan penggabungan dari berbagai macam bahan yang telah disunting dari notulen Panitia 9, sebab memang Yamin yang memegang notulen Panitia 9.

Kedua, terkait bahan-bahan yang lebih komplis dari Soepomo seputar penyusunan draft UUD (Soepomo ketua panitianya), di mana Yamin berjanji untuk menerbitkannya, tetapi ternyata tidak. Akibatnya, bahan-bahan tersebut tercecer, dan sampai hari ini sebagian besar dari pidato-pidato tersebut tidak ditemukan. Yamin justru menerbitkan Naskah yang di dalamnya telah disunting, khususnya bagian pidatonya 29 Mei 1945, sehingga menyulitkan penelitian. Tak dinyana, penyimpangan yang entah sengaja atau tidak yang dilakukan Yamin itu, ikut menjebak para penstudi hukum tata negara secara luas. Kredibilitasnya sebagai *perawi* sejarah menjadi diragukan, begitu pun buku-buku yang merujuknya dengan demikian ikut terkena imbas tidak otentik, seperti antara lain buku-buku terkait yang disusun oleh Nugroho Notokusanto.

PENUTUP

Demikian, dengan pelbagai koreksi dan uraian di atas, dapat ditarik simpul bahwa naskah buku Yamin—yang telah dirujuk oleh sejumlah pihak—tidak dapat dikategorikan sepenuhnya otentik. Sejarah Panca Sila yang diajarkan selama ini

telah secara langsung melenceng dari sejarah yang sebenarnya. Hanya berdasarkan penafsiran belaka, dari satu sumber yang secara salah kaprah dianggap primer.

Sebagai bagian dari sejarah ketatanegaraan, yang selanjutnya bertautan pula dengan disiplin ilmu hukum ketatanegaraan, historisitas yang orisinal seputar perumusan Panca Sila sangatlah berarti kedudukannya. Diharapkan di masa depan, sejarah yang melenceng agar dapat diperbaiki secara obyektif, guna menghindari kebingungan-kebingungan yang bisa berakibat sejarah diwariskan dengan tidak murni. Dengan hadirnya sejumlah data-data valid seputar perumusan Panca Sila diharapkan para penstudi konstitusi dapat memperbaiki hal-hal utama dalam sejarah pemikiran konstitusi Indonesia yang menyimpang, dan terdistorsi secara subyektif, lagi partikular.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulgani, Roeslan, 1955-1962, *Resapkan Dan Amalkan Pantjasila*, Jakarta: Prapantja.
- Anshari, Endang Saifuddin, 1986, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945; Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Jakarta: CV Rajawali.
- Bakry, Noor MS., 1985, *Panca Sila Yuridis Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Liberty.
- Dahm, Bernhard, 1987, *Sukarno Dan Perjuangan Kemerdekaan*, Jakarta: LP3ES.
- Hamidi, Jazim, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Yogyakarta: KONpress.
- Kahin, George McTurnan, 1995, *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Kartohadiprodo, Soediman, 1970, *Beberapa Pikiran Sekitar Pantja-Sila*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Kusuma, A.B., 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945; Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, Jakarta: FH-Universitas Indonesia.
- Mahendra, Yusril Ihza, 1996, *Dinamika Tata Negara Indonesia; Kompilasi Masalah Aktual Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press.

- Noer, Deliar, 1990, *Mohammad Hatta; Biografi Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Panitia Lima, 1978, *Uraian Panca Sila*, Jakarta: Mutiara.
- Polamolo, Susanto, 2017, *Kekuatan Hukum Preamble UUD 1945: Menembus Selubung Normologis dan Membongkar Struktur Dasar Konstitusi*, Yogyakarta: Ifada Publishing.
- Pranarka, A.M.W., 1981, *Sejarah Pemikiran Tentang Panca Sila*, Jakarta: Yayasan Proklamasi-CSIS.
- Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, Sekretariat Negara 1995, dan 1998.
- Soejadi, 1999, *Panca Sila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Lukman Offset.
- Soekarno, 1959, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid I-II.
- Soepomo, 1991, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia Ke II*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, Cetakan Keempat belas.
- Sudaryanto, 2007, *Filsafat Politik Panca Sila; Refleksi Atas Teks Perumusan Panca Sila*, Yogyakarta: Keppel Press.
- Thalib, Dahlan, 1991, *Panca Sila Yuridis Ketatanegaraan*, Cet ke II, Yogyakarta: AMP YKPN.
- Tokoh-tokoh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, 1998, Depdikbud, Jakarta.
- Yamin, M., 1959, *Naskah Persiapan UUD 1945*, cetakan pertama

Jurnal

- Polamolo, Susanto, 2016, "Nalar Fenomenologi", Mahkamah Konstitusi dalam Pusaran Kekuasaan dan Bahaya Krisis *Weltanschauung*", Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 2, Juni.
- Polamolo, Susanto, 2016, "Presidensialisme di Indonesia Antara Amanah *Konsittusi dan Kuasa Partai*", Jurnal Konstitusi, Volume 13 Nomor 2, Juni.

Majalah

- Tempo No. 26 tahun XI, 29 Agustus 1981. No. 27 tahun XI, 5 September 1981. No. 29 tahun XI, 19 September 1981. No. 30 tahun XI, 26 September 1981. No. 31 tahun XI, 3 Oktober-17 Oktober. Serta No. 35 tahun XI, 31 Oktober 1981.

Konstitusionalitas Hak Perguruan Tinggi untuk Mengelola Kekayaan Negara

The Constitutionality of the Rights of Universities to Manage State Assets

Luthfi Widagdo Eddyono

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan Mahkamah
Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
E-mail: luthfi_we@yahoo.com

Naskah diterima: 12/03/2018 revisi: 11/04/2018 disetujui: 08/5/2018

Abstrak

Pada 12 Desember 2013, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan perkara 103/PUU-X/2012. Perkara tersebut diajukan oleh para mahasiswa hukum dari Universitas Andalas yang pada pokoknya mempersoalkan salah satunya terkait dengan konstitusionalitas hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi yang sejatinya memang rentan untuk disalahgunakan. Tulisan ini akan mengkaji putusan tersebut, serta putusan atas isu-isu lainnya untuk melihat keterkaitan satu sama lain seperti mengenai konstitusionalitas penyelenggaraan perguruan tinggi negeri badan hukum. Tulisan ini juga mengaitkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan putusan-putusan sebelumnya secara komprehensif. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan penyerahan hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi adalah konstitusional, selama kepemilikan atas kekayaan negara tersebut tidak dialihkan dan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh pemerintah. Walau demikian, fakta yang terungkap dalam persidangan, pemerintah justru telah memberi “fleksibilitas” dalam tata kelola dan manajemen keuangan perguruan tinggi, baik dalam pengalokasian maupun dalam penggunaan dana baik yang bersumber dari APBN maupun dari sumber-sumber pendanaan lainnya yang tentu saja rentan untuk disalahgunakan, sehingga penulis merekomendasikan urgensinya pengaturan tata kelola perguruan tinggi agar terhindar dari penyalahgunaan pengelolaan dan termasuk pencegahan atas tindakan koruptif.

Kata Kunci: Hak Pengelolaan Kekayaan Negara, Perguruan Tinggi, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

On December 12, 2013, the Constitutional Court has ruled the case 103/PUU-X/2012. The case was filed by law students from the University of Andalas who questioned related to the constitutionality of the right of the management of state assets handled by universities that are actually vulnerable to misuse. This paper will examine the decision, as well as the decision on other issues to see the interrelationship of each other such as the constitutionality of the organization of state universities legal entities. This paper also links the Decision with previous decisions in a comprehensive description. Ultimately, the Constitutional Court has declared that the transfer of state property rights to universities is constitutional, as long as the ownership of the state's property is not transferred and its execution is carried out in accordance with the requirements stipulated by the government. Nevertheless, the facts revealed in the trial even the government has given "flexibility" in the management and financial management of universities, both in the allocation and in the use of funds either sourced from the state budget or from other sources of funding which of course vulnerable to abuse. That is why the author recommend the urgency of governance regulations of universities to avoid misuse of management and including the prevention of corrupt acts.

Keywords: *State Property Rights Management, Higher Education, Constitutional Court.*

PENDAHULUAN

Latar Belakang¹

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU 24/2003, kewenangan Mahkamah Konstitusi² adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24/2003, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai

¹ Tulisan ini pernah disampaikan dalam Anti Corruption Summit 2016 "Konsolidasi Gerakan Antikorupsi Berbasis Akademisi dan Kampus", 24-26 Oktober 2016, diselenggarakan oleh KPK dan UGM.

² Ahmad Syahrizal mengemukakan pentingnya Mahkamah Konstitusi untuk menegakkan konstitusi. Hal ini dikarenakan "kedudukan norma konstitusional sebagai norma utama adalah konsekuensi logis dari penempatan human dignity pada posisi maha penting yang mengatasi hal lainnya seperti bentuk kekuasaan dan sistem perekonomian negara." Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006, h. 3.

Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.³

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 103/PUU-X/2012 merupakan putusan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang sangat penting dalam kajian mengenai kelembagaan dan tata kelola perguruan tinggi di Indonesia. Sebelumnya, Mahkamah Konstitusi juga pernah melakukan pengujian konstitusional terkait dengan pendidikan tinggi, yaitu: *pertama*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006, tanggal 22 Februari 2007, dimana Mahkamah menentukan syarat konstitusionalitas pembentukan badan hukum pendidikan sebagaimana diatur Pasal 53 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional⁴; *kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUUVII/2009, bertanggal 31 Maret 2010, dalam mempertimbangkan tanggung jawab negara mengenai penyelenggaraan pendidikan; dan *ketiga*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUUVII/2009, bertanggal 31 Maret 2010, mengenai konstitusionalitas Pasal 53 ayat (4) UU Sisdiknas dan bentuk badan hukum pendidikan.⁵

Permohonan 103/PUU-X/2012 yang diajukan oleh para mahasiswa hukum dari Universitas Andalas pada pokoknya mempersoalkan beberapa hal, *Pertama*, apakah bentuk Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH) menyebabkan negara terhindar dari kewajiban konstitusionalnya di bidang pendidikan, serta menghilangkan akses warga negara untuk mendapatkan pendidikan? *Kedua*, apakah penerimaan mahasiswa baru yang dilakukan dengan pola penerimaan “bentuk lain” secara mandiri oleh Perguruan Tinggi Negeri merupakan bentuk pelepasan tanggung jawab negara terhadap pendidikan dan menyebabkan pendidikan bersifat diskriminatif, berbiaya mahal, dan menjadi komersial? *Ketiga*, apakah norma mengenai penjarangan calon mahasiswa yang memiliki potensi akademik tinggi tetapi kurang mampu secara ekonomi dan calon mahasiswa dari daerah terdepan, terluar dan tertinggal dalam kuota tertentu menyebabkan hilangnya hak warga negara yang tidak mampu sekaligus tidak pandai untuk menikmati Pendidikan

³ Menarik untuk disimak sejarah ide keberadaan sebuah lembaga bernama Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan penjelasan dalam laman Mahkamah Konstitusi Indonesia, secara teoritis, keberadaan Mahkamah Konstitusi diintrodusir pertama kali pada tahun 1919 oleh pakar hukum asal Austria, Hans Kelsen (1881-1973). Hans Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini tidak konstitusional. Untuk itu perlu diadakan organ khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi (MK). [<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Mahkamah&menu=2>], diakses 30/05/2018.

⁴ [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan_021PUU-IV-2006-22Feb2007TgSisdiknas.pdf] diakses 12/3/2018.

⁵ [[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/Putusan%20UU%20BHP_baca_31%20Maret%202010%20-%20Copy%20\(4\).pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/Putusan%20UU%20BHP_baca_31%20Maret%202010%20-%20Copy%20(4).pdf)] diakses 12/3/2018.

Tinggi? *Keempat*, apakah pemberian kesempatan bagi dunia industri maupun masyarakat dalam pendanaan Perguruan Tinggi dapat menyebabkan dekonstruksi pada dunia Pendidikan Tinggi yang akan mempengaruhi arah kurikulum Perguruan Tinggi? *Kelima*, apakah ketentuan mengenai hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi dalam UU 12/2012 dapat menciptakan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum mengenai hak pengelolaan kekayaan perguruan tinggi?

Tulisan ini akan mengkaji isu kelima yang terkait pada Pasal 87 UU 12/2012 yang menyebutkan, "*Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memberikan hak pengelolaan kekayaan negara kepada Perguruan Tinggi untuk kepentingan pengembangan Pendidikan Tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*" Menurut para Pemohon, norma tersebut bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya bahwa pasal *a quo* dapat menimbulkan tidak adanya kepastian hukum, karena dalam norma *a quo* tidak dinyatakan dengan jelas bentuk pengelolaan PT seperti apa yang dapat diserahkan pengelolannya oleh pemerintah. Sementara pada sisi lain penetapan dan penyelenggaraan pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum atau Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum diatur dan ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan lain, sehingga Pasal 87 UU 12/2012 akan menimbulkan tumpang tindih dan ketidakpastian hukum.

Untuk itu, tulisan ini akan menjawab permasalahan mengenai bagaimana tafsiran konstitusional yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi khususnya mengenai institusi pendidikan tinggi serta bagaimana konstitusionalitas hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi berdasarkan beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang ada. Secara khusus, tulisan ini akan mendeskripsikan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terkait dengan isu yang dibahas secara sistematis untuk kemudian diberikan analisis yang komprehensif terhadap permasalahan dan norma hukum ada, serta simpulan untuk menjawab persoalan yang diurai sebelumnya.

PEMBAHASAN

1. Tafsiran Konstitusional Mengenai Institusi Pendidikan⁶

Berbicara tentang konstitusionalitas mengenai institusi pendidikan perlu dicari tahu norma-norma konstitusi yang menyinggung arti pentingnya pendidikan kepada warga negara. Norma terpenting adalah pada Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 yang dibuat pada Perubahan Kedua, "menjelaskan bahwa 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." Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 juga menyatakan, "bahwa setiap orang berhak 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."⁷

Pada Perubahan Keempat pada tahun 2002, BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN pada Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (5) UUD 1945 lebih ditegaskan kembali arti pentingnya pendidikan.

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

⁶ Menurut Bambang Purnomo dalam buku *Asas-Asas Hukum Pidana*, di dalam ilmu pengetahuan dikenal beberapa metode atau sistem penafsiran, yaitu: Penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*) sebagai penafsiran yang menyandarkan dari kata-kata yang dipakai sehari-hari; Penafsiran logika (*logische interpretatie*) sebagai penafsiran yang menyandarkan pada akal/pikiran yang obyektif, yang biasanya dengan cara mencari perbandingan di antara beberapa undang-undang; Penafsiran sistematis (*systematische interpretatie*) sebagai penafsiran yang mendasarkan sistem dalam undang-undang itu, dengan menghubungkan bagian yang satu dengan bagian yang lain dari undang-undang itu; Penafsiran sejarah (*historische interpretatie*) sebagai penafsiran yang didasarkan atas sejarah pembentukannya, yang dibedakan atas: *rechtshistorische interpretatie*, penafsiran berdasarkan sejarah pertumbuhan hukum yang diatur di dalam undang-undang; *wethistorische interpretatie*, penafsiran berdasarkan sejarah pembentukan undang-undang untuk mengetahui apa yang dimaksud oleh pembentuk undang-undang; Penafsiran teleologik (*teleologische interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan atas tujuan apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang ketika membuat undang-undang itu; Penafsiran ekstensif (*extensieve interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan cara memperluas peraturan yang termasuk dalam suatu undang-undang; Penafsiran analogi (*analogische interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan atas jalan pikiran analogi, yaitu peraturan yang ada itu diperlakukan terhadap perbuatan yang tidak diatur dengan tegas dalam undang-undang. Baca Luthfi Widagdo Eddyono, "Metode Penafsiran", *Majalah Konstitusi*, No. 21, Juni-Juli 2008, h. 15.

⁷ [<http://www.dpr.go.id/jdih/uu1945/>], diakses 12/3/2018.

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.⁸

Dasar konstitusional pendidikan nasional juga terungkap dalam bagian Menimbang UU 12/2012 yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- a. bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan, ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa serta memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia;
- b. bahwa pendidikan tinggi sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional memiliki peran strategis dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora serta kebudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan;
- c. bahwa untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi globalisasi di segala bidang, diperlukan pendidikan tinggi yang mampu mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta menghasilkan intelektual, ilmuwan, dan/atau profesional yang berbudaya dan kreatif, toleran, demokratis, berkarakter tangguh, serta berani membela kebenaran untuk kepentingan bangsa;
- d. bahwa untuk mewujudkan keterjangkauan dan pemerataan yang berkeadilan dalam memperoleh pendidikan tinggi yang bermutu dan relevan dengan kepentingan masyarakat bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan, diperlukan penataan pendidikan tinggi secara terencana, terarah, dan berkelanjutan dengan memperhatikan aspek demografis dan geografis.⁹

Sebagaimana disebutkan di awal, sebelum dikeluarkan Putusan 103/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan beberapa Putusan yang mempengaruhi pandangan Mahkamah terhadap perkara 103/PUU-X/2012, yaitu: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUUVII/2009. Tabel di bawah ini akan menjelaskan cara pandang Mahkamah Konstitusi terhadap badan hukum pendidikan.

⁸ *Ibid.*

⁹ [<http://unnes.ac.id/wp-content/uploads/uu-12-2012.pdf>], diakses 12/3/2018.

Tabel
Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Badan Hukum Pendidikan di Indonesia

<p style="text-align: center;">Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006</p>	<p style="text-align: center;">Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUUVII/2009</p>	<p style="text-align: center;">Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUUVII/2009</p>
<p><i>“...agar undang-undang mengenai badan hukum pendidikan yang diperintahkan oleh Pasal 53 ayat (4) UU Sisdiknas sesuai dengan UUD 1945, maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:</i></p> <p><i>1. Aspek fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Alinea Keempat Pembukaan), kewajiban negara dan pemerintah dalam bidang pendidikan sebagaimana ditentukan Pasal 31 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), serta hak dan kewajiban warga negara dalam bidang pendidikan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28 Ayat (1) UUD 1945;</i></p> <p><i>2. Aspek filosofis yakni mengenai cita-cita untuk membangun sistem pendidikan nasional yang berkualitas dan bermakna bagi kehidupan bangsa, aspek sosiologis yakni realitas mengenai penyelenggaraan pendidikan yang sudah ada termasuk yang diselenggarakan oleh berbagai yayasan,</i></p>	<p><i>“... Menurut Mahkamah, mencerdaskan kehidupan bangsa tidaklah identik dengan ditanggungnya seluruh biaya pendidikan oleh negara dengan menolak peran serta dan kepedulian masyarakat atas pendidikan, karena pandangan demikian sama halnya dengan menempatkan negara sebagai satu-satunya institusi yang dapat mengatur, menentukan seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dengan mengeliminasi potensi dan sumber daya masyarakat yang pada gilirannya akan memasung dan mematikan potensi, kreasi, dan sumber daya dari masyarakat. Pelibatan dan pemberdayaan masyarakat telah sejalan dengan nilai-nilai demokrasi modern. Sentralisme justru kontra produktif dengan nilai-nilai demokrasi yang berarti kembali ke etatisme, sesuatu yang telah ditinggalkan dan ditanggalkan oleh negara negara penganut demokrasi modern seperti Indonesia. Oleh karena</i></p>	<p><i>“...Mahkamah berpendapat pasal a quo tidak ada yang menunjukkan hilangnya kewajiban negara terhadap warga negara di bidang pendidikan, tidak mempersulit akses pendidikan, tidak menjadikan biaya pendidikan mahal, tidak mengubah paradigma pendidikan, sehingga hak warga negara untuk memperoleh pendidikan terhalang, tidak menjadikan pendidikan sebagai barang privat (private goods). Akan tetapi Mahkamah berpendapat, istilah “badan hukum pendidikan” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas bukanlah nama dan bentuk badan hukum tertentu, melainkan sebutan dari fungsi penyelenggara pendidikan yang berarti bahwa suatu lembaga pendidikan harus dikelola oleh suatu badan hukum. Adapun bentuk badan hukum itu dapat bermacam-macam sesuai dengan bentuk-bentuk yang dikenal dalam peraturan perundang</i></p>

perkumpulan, dan sebagainya, serta aspek yuridis yakni tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan badan hukum; 3. Aspek pengaturan mengenai badan hukum pendidikan dalam undang-undang dimaksud haruslah merupakan implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindar dari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan, sehingga tidak memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik; 4. Aspek aspirasi masyarakat harus mendapat perhatian di dalam pembentukan undang-undang mengenai badan hukum pendidikan, agar tidak menimbulkan kekacauan dan permasalahan baru dalam dunia pendidikan di Indonesia.”

itu, dalam memaknai tanggung jawab negara atas pendidikan tidaklah berarti menolak peran serta dan sumbangsih masyarakat demi pemajuan dan kemajuan bidang pendidikan;”

“...Menurut Mahkamah, keikutsertaan peserta didik ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan dengan kata “ikut” tidaklah berarti mengurangi kewajiban negara untuk menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan dan sebaliknya menjadikannya sebagai kewajiban bagi peserta didik sepenuhnya. Kata “ikut” dalam rumusan pasal a quo haruslah dimaknai sebagai wujud keterbukaan dari negara atau kerelaan negara membuka diri dalam menerima peran serta dari masyarakat dalam membiayai penyelenggaraan pendidikan yang belum dapat dipenuhi oleh negara, terlebih lagi diikuti dengan frasa,

“kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Frasa tersebut telah menganut prinsip keseimbangan, yakni antara mewajibkan ikut menanggung biaya

undangan, misalnya yayasan, perkumpulan, perserikatan, badan wakaf, dan sebagainya.”

penyelenggaraan pendidikan bagi yang mampu dan membebaskan biaya penyelenggaraan pendidikan bagi yang tidak mampu sehingga ada pemerataan yakni bahwa peserta didik dalam mengakses pendidikan memiliki kesempatan yang sama.”

“...peningkatan mutu pelayanan pendidikan tidak hanya menyangkut aspek pembiayaan tetapi juga menyangkut aspek aspek lain seperti aspek perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan, karenanya pelibatan peran serta masyarakat tidaklah merupakan pelepasan tanggung jawab negara atau pemerintah tetapi justru merupakan manifestasi pemberdayaan masyarakat.”

Sebelum langsung membicarakan konstitusionalitas hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi dalam UU 12/2012, penting pula untuk memahami pandangan Mahkamah Konstitusi terkait dengan Konstitusionalitas penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH), mengingat berdasarkan UU 12/2012, PTN BH adalah perguruan tinggi yang dibentuk agar perguruan tinggi yang bersangkutan melakukan pengelolaan bidang non-akademik secara mandiri dan otonom.¹⁰

Dalam norma UU 12/2012, disebutkan bahwa perguruan tinggi negeri dapat memiliki: 1. kekayaan awal berupa kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah; 2. tata kelola dan pengambilan keputusan secara mandiri; 3. unit

¹⁰ Pasal 65 ayat (3) UU 12/2012.

yang melaksanakan fungsi akuntabilitas dan transparansi; 4. hak mengelola dana secara mandiri, transparan, dan akuntabel; 5. wewenang mengangkat dan memberhentikan sendiri dosen dan tenaga kependidikan; 6. wewenang mendirikan badan usaha dan mengembangkan dana abadi; dan 7. wewenang untuk membuka, menyelenggarakan dan menutup program studi.¹¹

Pada pokoknya berdasarkan UU 12/2012 memang terdapat tiga pola pengelolaan perguruan tinggi negeri (PTN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang *a quo*, yaitu PTN sebagai satuan kerja pemerintah, PTN yang menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PTN BLU), serta PTN Badan Hukum (PTN BH). Hal pokok yang dipersoalkan oleh para Pemohon salah satunya adalah mengenai konstitusionalitas PTN BH, khususnya dalam Pasal 64 dan Pasal 65 ayat (1) UU 12/2012.

Menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, otonomi akademik adalah sangat berkaitan dengan otonomi non-akademik. Dalam hal ini otonomi akademik berkembang sejalan dengan otonomi non-akademik. Artinya otonomi akademik akan berkembang dengan baik, apabila perguruan tinggi diberikan otonomi non-akademik.¹²

“Persoalan pokok yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah otonomi non-akademik penyelenggaraan perguruan tinggi yang berbentuk PTN BH bertentangan dengan konstitusi, yaitu bertentangan dengan prinsip tanggung jawab negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006, tanggal 22 Februari 2007, Mahkamah berpendapat bahwa badan hukum pendidikan adalah konstitusional dengan syarat-syarat tertentu, yaitu badan hukum pendidikan harus memperhatikan fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945), kewajiban negara dan pemerintah dalam bidang pendidikan, serta hak dan kewajiban warga negara dalam bidang pendidikan. Sehubungan dengan prinsip tersebut, keberadaan badan hukum pendidikan harus memperhatikan empat aspek, yaitu: Pertama, aspek filosofis yakni mengenai cita-cita penyelenggaraan pendidikan untuk membangun sistem pendidikan nasional yang berkualitas dan bermakna bagi kehidupan bangsa. Kedua, aspek sosiologis, yakni terkait dengan realitas mengenai lembaga pendidikan yang sudah ada termasuk yang diselenggarakan oleh berbagai yayasan, perkumpulan, dan sebagainya. Ketiga, aspek yuridis yakni tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan badan hukum.

¹¹ Baca juga Putusan 103/PUU-X/2012 bagian [3.15].

¹² *Ibid.*

Pengaturan mengenai badan hukum pendidikan dalam undang-undang dimaksud haruslah merupakan implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindari dari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan, sehingga tidak memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik. Keempat, aspek aspirasi masyarakat yang harus mendapat perhatian di dalam pembentukan Undang-Undang mengenai badan hukum pendidikan, agar tidak menimbulkan kekacauan dan permasalahan baru dalam dunia pendidikan di Indonesia.”¹³

Didi Achjari dalam tulisan “Otonomi dan PTN Badan Hukum” menjelaskan bahwa otonomi kampus memang merupakan ruh suatu perguruan tinggi. Otonomi kampus tersebut tidaklah sekadar kebebasan mimbar akademik, tetapi juga otonomi non-akademik, antara lain di bidang keuangan, sumber daya manusia, serta pengembangan sarana dan prasarana. Otonomi non-akademik sangat dibutuhkan secara faktual berdasarkan pengalaman dalam mengelola perguruan tinggi negeri (PTN).¹⁴

“Secara kelembagaan, otonomi non-akademik dalam bentuk PTN badan hukum lebih mencerminkan prinsip demokrasi, desentralisasi, dan check and balance. Otonomi tersebut memberi peran serta kepada masyarakat, termasuk mahasiswa, untuk ikut dalam pengawasan pengelolaan PTN melalui Majelis Wali Amanat. Upaya untuk membatalkan pasal-pasal terkait PTN badan hukum akan mengebiri peran mahasiswa, alumni, dan masyarakat sebagai pemangku kepentingan PTN badan hukum.”¹⁵

Mahkamah Konstitusi juga mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, bertanggal 31 Maret 2010, yang berpendapat bahwa keikutsertaan peserta didik dalam menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan tidaklah berarti mengurangi kewajiban negara untuk menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan serta tidak menjadikannya sebagai kewajiban bagi peserta didik sepenuhnya. Pengikutsertaan warga negara haruslah dimaknai sebagai wujud keterbukaan dari negara atau kerelaan negara untuk membuka diri dalam menerima peran serta dari masyarakat dalam membiayai penyelenggaraan pendidikan yang belum dapat dipenuhi oleh negara, terlebih lagi dengan adanya pengecualian bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tersebut telah menganut prinsip

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Didi Achjari, “Otonomi dan PTN Badan Hukum”, [<http://helm-mmpt.pasca.ugm.ac.id/opini/opini/otonomi-dan-ptn-badan-hukum>], diakses 12/3/2018.

¹⁵ *Ibid.*

keseimbangan, yakni antara mewajibkan ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan bagi masyarakat yang mampu dan membebaskan biaya penyelenggaraan pendidikan bagi masyarakat yang tidak mampu, sehingga ada pemerataan bahwa peserta didik memiliki kesempatan yang sama dalam mengakses pendidikan.¹⁶

Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan, penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagaimana diatur dalam UU 12/2012 tidak menyebabkan terabaikannya kewajiban dan tanggung jawab konstitusional negara di bidang pendidikan. Rumusan norma dalam Undang-Undang *a quo* tetap memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengendalikan PTN BH.¹⁷

“Melalui instrumen Undang-Undang a quo dan berbagai Peraturan Pemerintah yang dibentuk oleh Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang a quo, pemberian otonomi, baik otonomi akademik maupun otonomi non-akademik kepada perguruan tinggi seperti dimaksud Pasal 64 dan Pasal 65 UU 12/2012 tidak akan melepaskan tanggung jawab negara dalam bidang pendidikan. Praktik komersialisasi yang dikhawatirkan oleh para Pemohon tidak akan terjadi selama Pemerintah memiliki kewenangan mengontrol PTN BH antara lain dengan menentukan standar satuan biaya operasional Pendidikan Tinggi seperti dimaksud dalam Pasal 88 Undang-Undang a quo. Menurut Mahkamah, bentuk PTN BH sebagaimana diatur dalam Undang-Undang a quo dapat dibenarkan karena tidak melepaskan kewajiban dan tanggung jawab konstitusional negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa khususnya hak-hak warga negara untuk memperoleh dan mendapatkan akses terhadap pendidikan. Negara harus menjamin bahwa pendidikan tinggi yang dilaksanakan terjangkau dengan paradigm pendidikan yang bersifat tidak mencari keuntungan, mengutamakan aspek pelayanan publik, serta tidak menjadikan pendidikan sebagai barang privat dan komoditas bisnis. Tanggung jawab negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, tidak berarti bahwa negara berkewajiban dan bertanggung jawab untuk membiayai seluruh biaya pendidikan. Kewajiban negara untuk membiayai seluruh biaya pendidikan hanya untuk pendidikan dasar sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, sedangkan untuk tingkat pendidikan lainnya, di samping dibiayai oleh negara juga dimungkinkan adanya partisipasi masyarakat untuk ikut membiayai pendidikan.”¹⁸

Oleh karena itu, menurut Mahkamah Konstitusi, keikutsertaan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan secara wajar tidaklah bertentangan dengan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Baca Putusan 103/PUU-X/2012 bagian [3.15].

¹⁸ *Ibid.*

konstitusi. Demi kualitas dirinya, tiap warga negara juga harus ikut memikul tanggung jawab terhadap dirinya untuk mencapai kualitas yang diinginkan. Artinya negara memiliki tanggung jawab utama sedangkan masyarakat juga ikut serta dalam memikul tanggung jawab itu (vide Putusan Mahkamah No. 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, bertanggal 31 Maret 2010).¹⁹

2. Konstitusionalitas Hak Pengelolaan Kekayaan Negara kepada Perguruan Tinggi

Menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 87 UU 12/2012 yang menyatakan, *“Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memberikan hak pengelolaan kekayaan negara kepada Perguruan Tinggi untuk kepentingan pengembangan Pendidikan Tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* merupakan bentuk lain dari Pasal 65 UU 12/2012 serta dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena tidak dinyatakan dengan jelas bentuk pengelolaan Perguruan Tinggi seperti apa yang dapat diserahkan pengelolaannya oleh Pemerintah. Menurut para Pemohon, ketentuan tersebut tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya, antara lain Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.²⁰

Menurut Mahkamah Konstitusi, memang benar ketentuan Pasal 87 UU *a quo* yang mengatur mengenai pemberian hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi negeri, ada kaitannya dengan Pasal 65 UU 12/2012 yang mengatur penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi, yaitu berkaitan dengan pengelolaan di bidang non-akademik khususnya pengelolaan keuangan serta sarana dan prasarana, tetapi hak pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 87 tidak tergantung pada adanya otonomi yang dimaksud dalam Pasal 65 UU 12/2012.

“Berdasarkan Penjelasan Pasal 87 UU 12/2012, hak pengelolaan kekayaan negara yang diberikan kepada perguruan tinggi dapat berbentuk, antara lain, hak pengelolaan lahan, laut, pertambangan, perkebunan, hutan, dan museum. Hak pengelolaan tersebut bersifat pada pemanfaatan. Pada ketentuan tersebut frasa yang digunakan adalah “perguruan tinggi” secara umum sehingga mencakup PTN BLU maupun PTN BH. Pemerintah dapat mengatur syarat-syarat serta pelaksanaan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah maupun peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Selain itu menurut Mahkamah, tidak ada persoalan konstitusionalitas apabila

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Baca Putusan 103/PUU-X/2012 bagian [3.20].

ketentuan peraturan perundang-undangan memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk memberikan hak pengelolaan kekayaan negara kepada suatu badan hukum lain apalagi badan hukum itu adalah milik negara, seperti BUMN, termasuk perguruan tinggi negeri selama kepemilikan atas kekayaan negara tersebut tidak dialihkan, dan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh Pemerintah.”²¹

Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, tidak ada tumpang tindih antara ketentuan dalam UU Keuangan Negara dengan Pasal *a quo*. Dengan demikian, dalil permohonan para Pemohon tentang Pasal 87 UU 12/2012 bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.²²

Pandangan Mahkamah tersebut membenarkan pernyataan Pemerintah. Berdasarkan keterangan pemerintah, Pasal 87 UU 12/2012 mengatur mengenai pemberian hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi negeri, sedangkan Pasal 65 UU 12/2012 mengatur mengenai penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi. Substansi norma yang diatur kedua pasal tersebut berbeda satu sama lain, sehingga Pasal 87 UU 12/2012 yang mengatur mengenai pemberian hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi tidak dapat merupakan bentuk lain dari Pasal 65 UU 12/2012 yang mengatur mengenai otonomi perguruan tinggi.²³

“Pengelola kekayaan negara pada tingkat pusat adalah Presiden (Pemerintah) dan pada tingkat daerah adalah gubernur/bupati/walikota selaku kepala daerah. Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai status yang sama sebagai subjek hukum, sehingga sama-sama memiliki kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum berupa pemberian sebagian kewenangan pengelolaan kekayaan negara yang dimilikinya kepada perguruan tinggi.”²⁴

Menurut pemerintah, hak pengelolaan kekayaan negara yang diberikan kepada perguruan tinggi dapat berbentuk antara lain hak pengelolaan lahan, laut, pertambangan, perkebunan, hutan, dan museum. Hak pengelolaan itu lebih bersifat pada pemanfaatan. Keuntungan di sini dapat dalam arti keuntungan dari hasil usaha pengelolaan sumber daya tersebut yang digunakan untuk pembiayaan pendidikan tinggi sehingga murah dan terjangkau masyarakat luas, atau dapat juga keuntungan nonfinansial.²⁵

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Keterangan Pemerintah, baca Putusan 103/PUU-X/2012 bagian [2.3].

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

“Berdasarkan uraian di atas tampak jelas bahwa Pasal 87 Undang-Undang Pendidikan Tinggi tidak tumpang tindih dengan Pasal 6 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selain itu, bentuk Pengelolaan kekayaan negara oleh perguruan tinggi berdasarkan Pasal 87 adalah jelas, yaitu bersifat pemanfaatan.”²⁶

Hal yang menarik mengenai tata kelola yang kekayaan negara oleh perguruan tinggi adalah pandangan pemerintah dalam perkara tersebut. Di antaranya menyatakan:

“Untuk dapat berkembang menjadi universitas kelas dunia (world class university), yang mampu bersaing di tingkat global dan juga mampu bekerjasama secara aktif dengan universitas-universitas temama di dunia, Perguruan Tinggi membutuhkan bentuk dan mekanisme pendanaan yang fleksibel untuk meningkatkan mutu pendidikannya. Diperlukan fleksibilitas dalam tata kelola dan manajemen keuangan perguruan tinggi baik dalam pengalokasian maupun dalam penggunaan dana baik yang bersumber dari APBN maupun dari sumber-sumber pendanaan lainnya. Kemandirian dalam bentuk dan mekanisme pendanaan yang bersumber dari APBN bagi PTN badan hukum yang lepas dari birokrasi keuangan yang mengikat (seperti dalam model “line item” dalam mekanisme penganggaran melalui DIPA), yang dapat dipertanggungjawabkan dari sisi Undang-Undang Keuangan Negara, menjadi sangat penting. Konsep inilah yang mendasari ketentuan Pasal 65 Undang-Undang tentang pendidikan tinggi tersebut.”²⁷

Keterangan lainnya oleh pemerintah kemudian spesifik mengaitkan dengan Pasal 87 UU 12/2012 yang menyatakan:

“Adanya kekayaan negara yang dipisahkan pengelolaannya pada PTN badan hukum tidak berarti Pemerintah melakukan privatisasi. Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tidak berpindah tangan kepada pihak swasta, tetapi kepada PTN badan hukum yang didirikan oleh dan dimiliki Pemerintah. Pasal 87 Undang-Undang Pendidikan Tinggi menegaskan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memberikan hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi untuk kepentingan pengembangan Pendidikan Tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”²⁸

Menurut Didi Achjari, otonomi non-akademik yang tercermin dalam hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi memang diperlukan. Paling tidak ada empat alasan, yaitu pertama, tahun anggaran pemerintah, Januari

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

sampai Desember, tak sama dengan tahun akademik (tahun ajaran) yang dimulai Juli sampai Juni tahun berikutnya. Di PTN biasa, pada akhir tahun sisa saldo kas harus disetorkan kembali ke negara. Di sisi lain, sering kali kegiatan Tri Darma—misalnya riset atau ujian tetap—harus berjalan awal tahun. Padahal, dana DIPA sering kali belum cair.

“Terkait perbedaan siklus itu, bagi auditor, pertanyaan yang sering muncul adalah mengapa di laporan keuangan akhir tahun PTN badan layanan umum atau eks badan hukum milik negara (BHMN) menyisakan saldo kas? Ini menimbulkan kecurigaan, jangan-jangan saldo kas PTN itu adalah keuntungan. Perlu diketahui, saldo kas tersebut adalah bagian dari penerimaan tahun ajaran berjalan untuk semester kedua. Situasi semacam ini menunjukkan institusi pendidikan, khususnya PTN, tidak dapat disamakan perlakuannya dengan institusi pemerintah lainnya.”²⁹

Lebih lanjut menurut Didi Achjari terdapat alasan *Kedua*, yaitu sisi permasalahan sumber daya manusia. Meski PTN badan hukum (dulu PT BHMN) bisa merekrut dosen dan tenaga kependidikan, karier dan penggajian tak bisa disinkronkan dengan sistem penggajian PNS. Sistem anggaran pemerintah bukan *block grant* yang memberi otonomi kepada PTN untuk menggunakan anggarannya.³⁰

Ketiga, sistem pelaporan keuangan pemerintah kurang bisa mengakomodasi laporan keuangan PTN yang bisa lebih kompleks dibandingkan laporan keuangan satuan kerja pemerintah. Didi Achjari berpendapat, dalam menjalankan Tri Darma, PTN bisa punya rumah sakit, asrama, wisma, laboratorium, dan unit usaha. Konsekuensinya, dalam hal sistem pelaporan keuangan, PTN membuat laporan yang menggunakan standar akuntansi nirlaba, yaitu PSAK 45 dan standar akuntansi instansi. Kewajiban akuntabilitas dengan membuat dua jenis laporan keuangan tersebut sangat tidak efisien waktu dan tenaga. Kerumitan ini ditambah dengan kewajiban untuk dikonsolidasikan pada laporan keuangan kementerian/lembaga yang hanya mengacu pada standar akuntansi instansi.³¹

Keempat, ketika keuangan PTN mengacu kepada UU Keuangan Negara, proses pengadaan barang dan jasa harus mengikuti peraturan pemerintah yang belum tentu cocok dengan siklus akademik dan kebutuhan hilirisasi produk penelitian. Dengan otonomi non-akademik, PTN bisa merancang sistem pengadaan barang dan jasa yang sesuai dengan karakteristiknya.³²

²⁹ Didi Achjari, *Op.Cit.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

PENUTUP

Dalam Putusan Nomor 021/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi telah berpendapat bahwa badan hukum pendidikan adalah konstitusional dengan syarat-syarat tertentu, yaitu badan hukum pendidikan harus memperhatikan fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa (Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945), kewajiban negara dan pemerintah dalam bidang pendidikan, serta hak dan kewajiban warga negara dalam bidang pendidikan. Pada akhirnya melalui Putusan Nomor 103/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagaimana diatur dalam UU 12/2012 tidak menyebabkan terabaikannya kewajiban dan tanggung jawab konstitusional negara di bidang pendidikan. Rumusan norma dalam Undang-Undang *a quo* tetap memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengendalikan PTN BH.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 103/PUU-X/2012 tersebut tidak ada pula persoalan konstitusionalitas apabila ketentuan peraturan perundang-undangan memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk memberikan hak pengelolaan kekayaan negara kepada suatu badan hukum lain apalagi badan hukum itu adalah milik negara, seperti BUMN, termasuk perguruan tinggi negeri selama kepemilikan atas kekayaan negara tersebut tidak dialihkan, dan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh Pemerintah.

Meskipun demikian, pernyataan pemerintah terkait perkara tersebut perlu diperhatikan, yaitu pada bagian yang menyatakan bahwa untuk dapat berkembang menjadi universitas kelas dunia (*world class university*), yang mampu bersaing di tingkat global dan juga mampu bekerjasama secara aktif dengan universitas-universitas temama di dunia, Perguruan Tinggi membutuhkan bentuk dan mekanisme pendanaan yang fleksibel untuk meningkatkan mutu pendidikannya. Diperlukan fleksibilitas dalam tata kelola dan manajemen keuangan perguruan tinggi baik dalam pengalokasian maupun dalam penggunaan dana baik yang bersumber dari APBN maupun dari sumber-sumber pendanaan lainnya.

“Kemandirian dalam bentuk dan mekanisme pendanaan yang bersumber dari APBN bagi PTN badan hukum yang lepas dari birokrasi keuangan yang mengikat (seperti dalam model “line item dalam mekanisme penganggaran melalui DIPA), yang dapat dipertanggungjawabkan dari sisi Undang-Undang Keuangan Negara, menjadi sangat penting.”³³

³³ Baca Keterangan lengkap Pemerintah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 103/PUU-X/2012.

Intinya, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan penyerahan hak pengelolaan kekayaan negara kepada perguruan tinggi konstitusional, selama kepemilikan atas kekayaan negara tersebut tidak dialihkan dan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh pemerintah. Walau demikian, fakta yang terungkap dalam persidangan malah pemerintah telah memberi “fleksibilitas” dalam tata kelola dan manajemen keuangan perguruan tinggi, baik dalam pengalokasian maupun dalam penggunaan dana baik yang bersumber dari APBN maupun dari sumber-sumber pendanaan lainnya yang tentu saja rentan untuk disalahgunakan. Dengan demikian sangat penting untuk mengatur lebih lanjut mengenai tata kelola perguruan tinggi agar terhindar dari penyalahgunaan pengelolaan dan termasuk pencegahan atas tindakan koruptif.

DAFTAR PUSTAKA

- Syahrizal, Ahmad, 2006, *Peradilan Konstitusi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- , 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI.
- Susanti, Laras, (ed.), 2016, *Konsolidasi Perguruan Tinggi dalam Pemberantasan Korupsi*, Yogyakarta: Pusat Kajian Anti Korupsi UGM.
- Eddyono, Luthfi Widagdo, 2013, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Insignia Strat.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. 2005, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Manan, Munafrizal, dan Cholidin Nasir, 2015, *Kompilasi Putusan Pengujian UU oleh MK, Putusan yang Dikabulkan Tahun 2003-2015*. Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Lindsay, Tim dan Susi Dwi Harijanti, 2006, “*Indonesia: General Elections Test the Amended Constitution and The New Constitutional Court*,” *International Journal of Constitutional Law*, Januari.

Artikel

Zoelva, Hamdan, 2005, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlet Century tanggal 7-10 April 2005.

Eddyono, Luthfi Widagdo, 2008, "Metode Penafsiran", *Majalah Konstitusi*, No. 21, Juni-Juli.

Internet

Achjari, Didi, "Otonomi dan PTN Badan Hukum", [<http://helm-mmpt.pasca.ugm.ac.id/opini/opini/otonomi-dan-ptn-badan-hukum>], diakses 12/3/2018.

[<http://unnes.ac.id/wp-content/uploads/uu-12-2012.pdf>], diakses 12/3/2018.

[<http://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>], diakses 12/3/2018.

[<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Mahkamah&menu=2>], diakses 30/05/2018

[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan021PUUIV2006tgl22Feb2007ttgSisdiknas.pdf] diakses 12/3/2018.

[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/PUTUSAN%20UU%20BHP_baca_31%20Maret%202010%20-%20Copy%20\(4\).pdf](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/PUTUSAN%20UU%20BHP_baca_31%20Maret%202010%20-%20Copy%20(4).pdf)] diakses 12/3/2018.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 103/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUUVII/2009.

**Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil oleh
Penanaman Modal Asing Pasca Putusan
Mahkamah Konstitusi
No. 3/PUU-VIII/2010**

***Utilization of Small Islands by Foreign
Investment After Decision of the
Constitutional Court
No. 3/PUU-VIII/2010***

Muhammad Darwis

Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
Jl. HR Soebrantas KM. 115 Simpang Baru, Tampan, Pekanbaru – Riau
E-mail: m_darwis@uin-suska.ac.id

Naskah diterima: 27/12/2017 revisi: 13/3/2018 disetujui: 28/5/2018

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 menganulir konsep Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 27 tahun 2007. Putusan ini memunculkan konsep baru yaitu izin pemanfaatan pulau-pulau kecil. Terdapat dua konsep yang berbeda antara hak dan izin, sehingga perlu dijelaskan perbedaan konsep dan implementasi keduanya dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menekankan kajian perundang-undangan dan putusan hakim yang mengatur pemanfaatan pulau-pulau kecil. Penelitian ini menjelaskan bahwa izin pemanfaatan lebih tepat digunakan daripada hak pengelolaan karena menekankan agar pemerintah lebih memiliki peran dan tanggung jawab dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dengan konsep perizinan memberikan ruang yang luas kepada pemerintah untuk melaksanakan aktivitas kerja yang solid baik mulai perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Kata Kunci: Pemanfaatan Pulau-Pulau kecil; Mahkamah Konstitusi; Penanaman Modal Asing.

Abstract

Decision of the Constitutional Court No. 3/PUU-VIII/2010 annulled the concept of Coastal Water Concessions (HP-3) are defined in the Law No. 27 year 2007, this decision gave rise to a new concept that permits the use of small islands. There are two different concepts of "rights" and "permissions", so it is necessary to explain the differences both in concept and implementation in those small islands utilization. This study uses normative legal research method that emphasizes the review of legislation and judgment decisions governing the utilization of small islands. This research explains that utilization permits are more appropriately used than management rights because it emphasizes that the government has more roles and responsibilities in the management of coastal areas and small islands, with the concept of licensing provides widespread space to the government to carry out solid work activities from starting planning, implementation, until supervision.

Keyword: *the utilization of small islands; Constitutional Court; Foreign Direct Investment.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan berdasarkan ketentuan UNCLOS III bab IV bahwa negara kepulauan adalah negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain,¹ yang memiliki konsep wawasan nusantara yang telah diakui oleh dunia internasional melalui ketentuan-ketentuan dalam konvensi hukum laut (UNCLOS III) pada tahun 1982, dan merupakan kulminasi perjuangan Indonesia yang gigih dan terus menerus selama 25 tahun semenjak deklarasi Djuanda 1957.² Indonesia memiliki jumlah pulau berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia tahun 2004 terdapat 17.504 buah, dengan rincian 7.870 pulau bernama dan 9.634 belum bernama.³ Namun data tersebut telah dilakukan kajian oleh Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi bekerjasama dengan *United Nations Group of Experts on Geographical Names* (UN GEGN) pada tahun 2012 terjadi perubahan data pulau yang terdaftar dan memiliki titik koordinat berjumlah 13.466 pulau.⁴ Kemudian dilakukan terus perbaikan data oleh Pengelolaan Ruang Laut (PRL) Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pada tahun 2015 bertambah 537 pulau dan tahun

¹ Dikdik Mohamad Sodik, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*, Bandung: Pt. Refika Aditama, 2014, h. 42.

² Boer Mauna, *Hukum Internasional; Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumni, 2015, h. 393.

³ Ivanovich Agusta, *Ketimpangan Wilayah dan Kebijakan Penanggulangan di Indonesia: Kajian Isu Strategis, Historis dan Paradigmatik Sejak Pra Kolonial*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014, h. 101.

⁴ Ade Prasetya, *Ekonomi Maritim Indonesia*, Yogyakarta: Diandra Kreatif, 2016, h. 160.

2016 bertambah 749 pulau, tahun 2017 bertambah 1304 pulau, sehingga jumlah pulau di Indonesia yang sudah dilaporkan ke PBB berjumlah 16.056 pulau.⁵

Bagi Indonesia dengan jumlah pulau yang banyak, memiliki implikasi terhadap tinggi anggaran pembangunan. Untuk itu, pemerintah telah berupaya mengundang investasi asing guna mempercepat pembangunan pada daerah tersebut. Pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh Penanaman Modal Asing ini diatur berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 26a.

Sebelum adanya Undang-Undang No 27 Tahun 2007 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2014, pengaturan Penanaman Modal Asing maupun Penanaman Modal Dalam Negeri terhadap pulau-pulau kecil dilakukan tanpa ada aturan yang jelas dan khusus. Terbitnya peraturan ini menunjukkan sikap kepedulian pemerintah untuk mengatur pemanfaatan pulau kecil menjadi lebih baik.

Dalam Undang-Undang ini diatur pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya hanya diperuntukan sebagai kegiatan khusus yaitu: konservasi; pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan; budi daya laut; pariwisata; usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari; pertanian organik; peternakan; dan/atau pertahanan dan keamanan negara.⁶ Kecuali untuk tujuan konservasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan, pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya wajib: memenuhi persyaratan pengelolaan lingkungan; memperhatikan kemampuan dan kelestarian sistem tata air setempat; dan menggunakan teknologi yang ramah lingkungan.⁷

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 sebagai Undang-Undang pertama dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau kecil dinilai belum memenuhi harapan dan asa masyarakat Indonesia bahkan dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, kemudian Undang-Undang ini diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan uji materil. Salah satu isu penting yang diajukan uji materil adalah konsep Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3).

⁵ Admin kkpnews, "Indonesia Laporkan 16.056 Pulau Bernama ke PBB | KKP News," <http://news.kkp.go.id/index.php/indonesia-laporkan-16-056-pulau-bernama-ke-pbb/>., diakses 15 November 2017.

⁶ Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

⁷ *Ibid.*, Pasal 23 ayat (3).

Konsep HP-3 dalam beberapa pasal Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 yang menyatakan:

Bahwa Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸

Akibat putusan Mahkamah Konstitusi ini, pemerintah mengganti konsep “Hak Pengusahaan Perairan Pesisir” dengan “izin Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya” melalui perubahan Undang-Undang No. 27 tahun 2007 menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2014.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah perbedaan konsep antara Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) dengan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil?
- b. Bagaimanakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pelaksanaan Penanaman Modal Asing dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil di Indonesia?

PEMBAHASAN

1. Definisi Pulau Kecil di Indonesia

Dalam konsepsi hukum laut internasional, pulau diartikan “*suatu wilayah daratan yang terbentuk secara alamiah, dikelilingi oleh air dan selalu berada di atas air pada saat air pasang*”.⁹ Pengertian pulau ini sangat umum karena tidak membagi pulau menjadi pulau besar dan kecil. Penelitian UNESCO tentang hidrologi dan sumberdaya air pulau mengelompokkan pulau menjadi 3 kategori yaitu pulau besar, pulau kecil dan pulau sangat kecil.¹⁰

Pulau-pulau kecil didefinisikan sebagai pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (*dua ribu kilo meter persegi*) beserta kesatuan ekosistemnya.¹¹

⁸ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010” (2010).

⁹ *United National Convention Law of The Sea*, Pasal 121 ayat 1

¹⁰ Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*, Yogyakarta: Mahakarya Rangkang Offset, 2012, h. 17.

¹¹ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Sedangkan perairan pesisir atau di sekitarnya adalah laut yang berbatasan dengan daratan meliputi perairan sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa payau, dan laguna.¹² Walaupun dalam konsep hukum Indonesia tidak mengenal pulau sangat kecil sebagaimana dalam konsepsi UNESCO.

Dari pulau yang ada di Indonesia, pulau-pulau kecil memiliki karakteristik yang unik dan rentan terhadap kerusakan akibat eksplorasi dan eksploitasi, terlebih terdapat 111 pulau kecil terluar berdasarkan Keputusan Presiden No. 6 Tahun 2017, membuat pemerintah harus berhati-hati dalam mengambil kebijakan hukum guna memberikan perlindungan dan pemberdayaan terhadap pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

2. Penanaman Modal terhadap Pulau Kecil

Istilah investasi dikenal dalam kegiatan bisnis atau dunia usaha. Istilah ini kemudian dikenal dengan istilah hukum penanaman modal, namun memiliki makna yang sama. Istilah investasi sendiri terjemahan dari kata “*investment*”, yang mengandung makna suatu kegiatan yang dilakukan baik oleh orang pribadi (*natural person*) maupun badan hukum (*juridical person*), dalam upaya untuk meningkatkan dan atau mempertahankan nilai modalnya baik yang berbentuk uang tunai (*cash money*), peralatan (*equipment*), aset tidak bergerak, hak atas kekayaan intelektual maupun keahlian.¹³

Luasnya makna investasi ini mencakup seluruh kegiatan dalam bentuk pengeluaran dari barang yang tidak dikonsumsi saat ini menjadi barang yang bertambah nilainya pada masa sekarang dan akan datang, dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan.¹⁴ Investasi dibagi berdasarkan horizon waktu standar dalam investasi keuangan yaitu investasi jangka pendek, investasi jangka menengah, dan investasi jangka panjang.¹⁵ Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan Syariah, mengartikan investasi sebagai bentuk penyertaan modal atau pinjaman untuk mendapatkan hasil dalam jangka waktu tertentu.¹⁶

Berdasarkan bentuknya, kegiatan investasi dibagi menjadi 2 yaitu investasi riil dan investasi finansial.¹⁷ Dalam istilah hukum investasi dikenal dengan dua istilah *direct investment* dan *fortofolio investment*. Investasi riil ini dikenal dengan

¹² *Ibid.*, Pasal 1 angka 7.

¹³ Ida Bagus Rahamadi Supanca, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung Di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2006, h. 2.

¹⁴ Eduardus Tandellin, *Portofolio dan Investasi: Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Kanisius, 2010, h. 1.

¹⁵ Sawidji Widoatmodjo, *Professional Investing*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008, h. 56.

¹⁶ M. Nadratuzaman Hosen dan AM Hasan Ali, *Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan Syariah*, Jakarta: PKES Publishing, 2008, h. 36.

¹⁷ Nofie Imam, *Panduan Singkat Dan Praktis Memulai Investasi Reksanada*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008, h. 6.

penanaman modal langsung sesuai dengan nama Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Direct investment adalah investasi yang terjun langsung pada sektor riil seperti membangun pabrik, membuka usaha waralaba (*franchise*) dan sebagainya termasuk melakukan usaha dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya. Sedangkan *fortofolio investment* adalah investasi yang dilakukan secara tidak langsung dengan membeli instrumen keuangan atau surat berharga seperti saham, obligasi, reksadana dan sebagainya.¹⁸

Sornarajah mendefinisikan penanaman modal sebagai “*the transfer of tangible or intangible assets from one country to another for the purpose of their use in that country to generate wealth under the total or partial control of the owner of the assets*”.¹⁹

Dalam pandangan Ida Bagus hukum Investasi adalah: “*norma hukum mengenai kemungkinan-kemungkinan dapat dilakukannya investasi, syarat-syarat investasi, perlindungan dan yang terpenting mengarahkan agar investasi dapat mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat*”.²⁰

Menurut T. Mulya Lubis, Hukum Investasi tidak hanya terdapat dalam undang-undang, tetapi dalam hukum dan aturan lain yang diberlakukan terkait dengan masalah-masalah investasi asing.²¹ Pengertian lebih umum disampaikan oleh Salim HS dan Budi Sutrisno bahwa penanaman modal adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur hubungan antara investor dengan penerima modal, bidang-bidang usaha yang terbuka untuk investasi, serta mengatur tentang prosedur dan syarat-syarat dalam melakukan investasi dalam suatu negara.²²

Penanaman modal terbagi pada dua aspek modal yaitu Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA).²³ Ketentuan mengenai Penanaman Modal Asing merujuk pada ketentuan dalam pasal lain dalam UUPM, yaitu Pasal 5 ayat 2 yang menyatakan bahwa “*Penanaman Modal Asing wajib dalam bentuk Perseroan Terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang*”.²⁴

¹⁸ *Ibid.*, h. 7.

¹⁹ M. Somarajah. *The International Law On Foreign Investment*, UK: Cambridge University Press, 2010, h. 8.

²⁰ Ida bagus Wyasa Putra, dkk. *Hukum Bisnis Pariwisata*, Bandung: Reflika Aditama, 2003, h. 54-55.

²¹ Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012, h. 10.

²² *Ibid.*

²³ Pasal 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

²⁴ Pasal 5 ayat (2)., *ibid.*

Dalam Undang-Undang ini, PMA hanyalah mencakupi penanaman modal asing yang bersifat langsung (*Foreign Direct Investment*). Penanaman modal langsung diartikan bahwa pemilik modal menanggung risiko dari investasi tersebut dan pemilik modal secara langsung menjalankan perusahaannya yang bersangkutan di wilayah Republik Indonesia.

Dalam sejarah penanaman modal Indonesia terdapat dua undang-undang berkenaan dengan investasi, yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) yang diubah menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 1970 dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang diubah menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 1970. Perubahan ini untuk mendorong peran aktif dari penanaman modal. Fasilitas kemudahan diberikan untuk mendorong investasi asing dalam bentuk pemberian fasilitas fiskal dan fasilitas-fasilitas lainnya. Pemerintah juga berperan aktif secara terus menerus mempersiapkan iklim investasi yang baik.²⁵

Kemudian pada tahun 2007 pemerintah melakukan penggabungan terhadap kedua Undang-Undang yaitu PMA dan PMDN dengan cara melakukan perbaikan terhadap undang-undang tersebut menjadi Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Paling tidak ada tiga alasan utama mengapa dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang tersebut, antara lain: *pertama*, untuk mempercepat pembangunan nasional. *Kedua*, untuk menghadapi perubahan perekonomian global. *Ketiga*, karena undang-undang lama sudah tidak sesuai dengan kebutuhan percepatan perkembangan ekonomi.²⁶

Berdasarkan data realisasi penanaman modal asing di Indonesia terjadi penurunan nilai investasi tahun 2016 sebesar 28.964.1 dibanding tahun 2015 sebesar 29.275.9, namun jika dilihat dari data jumlah investornya terjadi peningkatan dari 17.738 menjadi 25.321 investor.²⁷ Industri logam, mesin dan elektronik menjadi investasi tertinggi disusul dengan industri kimia dan farmasi; industri kertas dan percetakan; pertambangan; industri kendaraan bermotor dan alat transportasi lain; listrik, gas dan air serta industri makanan.²⁸

Pengaturan mengenai penanaman modal asing disebutkan dalam Pasal 23 ayat (7) Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir

²⁵ Sumantoro, *Bunga Rampai Permasalahan Penanaman Modal Dan Pasal Modal*, tt. Binacipta, 1984, h. 9.

²⁶ Erman Rajagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: UAI, 2007, h. 41.

²⁷ Badan Koordinasi Penanaman Modal, "Perkembangan Realisasi Investasi PMA Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Sektor 2017", <https://www.bkpm.go.id/id/investasi-di-indonesia/statistik>, diakses 15 Nopember 2017.

²⁸ *Ibid.*

dan Pulau-Pulau Kecil, bahwa “Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya oleh orang asing harus mendapat persetujuan Menteri”²⁹ dan diubah dengan Undang-Undang No 1 Tahun 2014 pada Pasal 26a bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya oleh PMA “*dapat dilakukan*”. Secara lengkap dikutip bunyi pasal tersebut sebagai berikut:

- (1) *Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan pemanfaatan perairan di sekitarnya dalam rangka penanaman modal asing harus mendapat izin Menteri.*
- (2) *Penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mengutamakan kepentingan nasional.*
- (3) *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setelah mendapat rekomendasi dari bupati/wali kota*
- (4) *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:*
 - a. *badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas;*
 - b. *menjamin akses publik;*
 - c. *tidak berpenduduk;*
 - d. *belum ada pemanfaatan oleh Masyarakat Lokal;*
 - e. *bekerja sama dengan peserta Indonesia;*
 - f. *melakukan pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia;*
 - g. *melakukan alih teknologi; dan*
 - h. *memperhatikan aspek ekologi, sosial, dan ekonomi pada luasan lahan*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalihan saham dan luasan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf f dan huruf h diatur dengan Peraturan Presiden.*³⁰

3. Perbedaan Krusial Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dan Izin Pemanfaatan Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

Sebelum menjelaskan perbedaan antara dua istilah tersebut, terlebih dahulu akan dipaparkan kriteria masing-masing agar dapat dipahami:

a. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3)

Definisi HP-3 dijelaskan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Pasal 1 angka 18 bahwa, “HP-3 adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang

²⁹ Pasal 23 ayat 7 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

³⁰ Pasal 26a Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu.³¹

HP-3 merupakan hak pemanfaatan perairan pesisir yang meliputi pengusaha atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. HP-3 memiliki batas yang sangat luas walaupun diberikan batasan terhadap lama pengusaha yaitu 20 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun dan dapat diperpanjang kembali untuk tahap kedua sesuai dengan peraturan perundang-undangan³² dan harus memenuhi persyaratan baik teknis, administratif dan operasional.³³

HP-3 dapat diberikan kepada warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau masyarakat adat.³⁴ HP-3 memiliki kecenderungan melahirkan hak perorangan, padahal pulau kecil dan perairan disekitarnya merupakan kekayaan alam yang keberadaannya diperlukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³⁵

Konsep yang menarik adalah HP-3 dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.³⁶ Konsep kewenangan yang diberikan undang-undang dalam pengurusan HP-3 diberikan kepada Menteri yang berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir lintas provinsi dan Kawasan Strategis Nasional Tertentu, Gubernur berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir sampai dengan 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan, dan Perairan Pesisir lintas kabupaten/kota dan Bupati/walikota berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir 1/3 (satu pertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.³⁷

HP-3 tidak berdiri sendiri pada aspek penguasaan namun mengandung banyak aspek, diantara sebagiannya hak atas tanah, hak atas air, hak atas, hak atas ruang air dan ruang di atas air, serta dapat dijadikan jaminan dengan hak tanggungan.³⁸

³¹ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

³² Pasal 19 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

³³ Akhmad Solihin, *Politik Hukum Kelautan dan Perikanan; Isu, Permasalahan dan Telaah Kritis Kebijakan* (Bandung: Nuansa Aulia, 2010), hlm. 12-13.

³⁴ Indonesia, Pasal 18 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

³⁵ Faiq Tobroni, "Mengkritisi HP-3 Perspektif Konstitusi dan Pemberdayaan Rakyat (Kontribusi Teori Sosiologi Membaca Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010)", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2, Mei 2012, h. 385

³⁶ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

³⁷ *Ibid.*, Pasal 50.

³⁸ Basri dan Yahya A.Z., "Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dalam Perspektif Hukum Agraria dan Pulau-Pulau Kecil", *Jurnal Pandecta*, Vol. 7, No. 2, Juli 2012. h. 234

b. Izin Pemanfaatan Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya

Izin pemanfaatan pulau kecil dan perairan di sekitarnya adalah izin yang diberikan kepada warga negara Indonesia, korporasi yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia atau koperasi yang dibentuk oleh masyarakat³⁹ untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil. Izin pemanfaatan pulau kecil ini dikenal dengan izin lokasi.

Penjelasan tentang izin lokasi dijabarkan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Pasal 1 angka 18 menggantikan pasal sebelumnya tentang HP-3, yang dimaksud dengan izin lokasi adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil.⁴⁰ Dengan pengecualian izin lokasi tidak dapat diberikan pada zona inti di kawasan konservasi, alur laut, kawasan pelabuhan, dan pantai umum.⁴¹ Dan pengecualian terhadap masyarakat hukum adat tidak memiliki kewajiban memiliki izin pemanfaatan.⁴² Pengelolaan izin lokasi diberikan kepada Menteri dengan terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota sesuai dengan pengaturan pada Pasal 26a ayat (1) dan (3).

Terdapat klausul pembatasan untuk mendapatkan izin lokasi sebagaimana dipaparkan pada Pasal 26a ayat (4) bahwa izin harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas; menjamin akses publik; tidak berpenduduk; belum ada pemanfaatan oleh Masyarakat Lokal; bekerja sama dengan peserta Indonesia; melakukan pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia; melakukan alih teknologi; dan memperhatikan aspek ekologi, sosial, dan ekonomi pada luasan lahan.⁴³

Setelah dipahami perbedaan antara HP-3 dan izin pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil berdasarkan dua Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014, dapat diambil perbedaan krusial antara HP-3 dengan Izin pemanfaatan pulau kecil sebagai berikut:

³⁹ Pasal 22a Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 18.

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 17 ayat (4).

⁴² *Ibid.*, Pasal 22 ayat (1).

⁴³ *Ibid.*, Pasal 26a ayat (4).

- a. Perbedaan antara hak dan izin. Izin pemanfaatan/pengusahaan perairan pesisir tidak melekat hak yang dapat dialihkan, dihibahkan, ditukarkan, disertakan sebagai modal perusahaan, dijadikan objek hak tanggungan maupun diwariskan sebagaimana konsep HP-3.
- b. Konsep HP-3 lebih cenderung menghilangkan hak penguasaan negara dan memberikan kepada hak perorangan, sedangkan konsep perizinan tidak menghilangkan hak menguasai negara.
- c. Konsep HP-3 mengingkari hak masyarakat adat, karena masyarakat adat harus bersaing dengan pihak lain dalam memenuhi persyaratan administrasi yang sulit, dan konsep perizinan masyarakat adat dapat dikecualikan dalam proses perizinan.
- d. Konsep perizinan lebih tepat diberikan atas jenis usaha atau badan usaha sedangkan hak pengelolaan tidak tetap dilakukan untuk kegiatan usaha.
- e. Perbedaan kewenangan dalam HP-3 diberikan pada tiga level pemerintahan mulai dari Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota, namun dalam perizinan hanya diberikan melalui Menteri, sedangkan posisi Bupati/Walikota diberikan pengaturan dalam bentuk rekomendasi sedangkan kewenangan Gubernur dihilangkan.

4. Implementasi Kebijakan Perizinan Pemanfaatan Pulau Kecil kepada Penanaman Modal Asing Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Pemerintah selaku pemegang kekuasaan eksekutif menyambut baik atas putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan segera melakukan perubahan terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 walaupun dalam jangka waktu 4 tahun sejak putusan.

Adapun implementasi terhadap kebijakan perizinan pemanfaatan pulau kecil pasca putusan Mahkamah Konstitusi dapat dipaparkan sebagai berikut:

- a. Pemerintah menghilangkan konsep hak dalam pengelolaan dan pemanfaatan pulau kecil dan perairan di sekitarnya dengan mengeluarkan konsep perizinan dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya.
- b. Pemerintah memberikan hak keistimewaan dengan pengecualian kepada masyarakat adat dalam memperoleh perizinan dalam pemanfaatan pulau kecil dan perairan di sekitarnya.

- c. Pemerintah memperketat pemberian izin pemanfaatan pulau-pulau kecil pada aspek kewilayahan dengan konsep persyaratan yang dijalankan meliputi: badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas; menjamin akses publik; tidak berpenduduk; belum ada pemanfaatan oleh Masyarakat Lokal; bekerja sama dengan peserta Indonesia; melakukan pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia; melakukan alih teknologi; dan memperhatikan aspek ekologi, sosial, dan ekonomi pada luasan lahan.

Walaupun implementasi pelaksanaan penanaman modal asing dalam pemanfaatan pulau kecil lebih baik, dengan posisi pemerintah sebagai pemberi izin dan memegang kendali dalam proses pemanfaatan pulau kecil, namun masih ada hal yang harus diwaspadai pemerintah dalam penyelenggaraan penanaman modal asing pada pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya, antara lain:

- a. Keterbukaan penanaman modal asing untuk terlibat dalam pemanfaatan pulau kecil dengan konsep perizinan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan masih terdapat peluang untuk menghilangkan penguasaan negara terhadap pulau kecil, sebagai contoh penyelenggaraan penanaman modal asing di bidang pariwisata masih menggunakan alamat website yang beralamat di luar negara, sehingga akan menimbulkan prasangka terhadap kepemilikan pulau oleh pihak asing.
- b. Praktik lain adalah penghilangan akses publik terhadap satu pulau, sehingga masyarakat sekitar kehilangan akses ke pulau tersebut, akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat.
- c. Tidak melakukan pengurusan izin lokasi untuk penanaman modal asing namun dilakukan dengan konsep sewa menyewa dengan pemilik lahan di pulau secara langsung.
- d. Pemanfaatan pulau-pulau kecil tidak sesuai dengan persyaratan dan sektor yang diprioritaskan dalam pemanfaatan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Untuk itu perlu dilakukan perbaikan terus menerus terhadap pelaksanaan penanaman modal asing terhadap pulau-pulau kecil terlebih pada pulau kecil terluar agar tidak merugikan bangsa Indonesia. Salah satu aspek penting dalam penanaman modal asing terhadap pemanfaatan pulau kecil dilakukan perbaikan dalam substansi atau materi, struktur atau organisasi serta budaya hukum masyarakat, dapat dilakukan pengaturan, antara lain:

a. Pembaharuan Paradigma dalam Pemanfaatan Pulau Kecil

Perubahan paradigma ini dapat dilakukan dengan menyelami makna undang-undang dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dalam konsep ilmu perundang-undangan terdapat tiga landasan dalam pembentukan peraturan yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Tiga landasan ini merupakan hal penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan berdasarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa Indonesia, landasan sosiologis merupakan pertimbangan untuk memenuhi aspek kebutuhan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan dan landasan yuridis adalah pertimbangan aturan yang telah ada sebelum aturan terbaru ini.⁴⁴

Untuk itu landasan filosofis pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya berawal dari konsep kemerdekaan yang merupakan anugerah terbesar dari Tuhan Yang Maha Kuasa kepada bangsa Indonesia, dalam hal ini bangsa Indonesia mengakui bahwa kemerdekaan yang diraih merupakan titipan Allah kepada bangsa Indonesia, untuk itu kemerdekaan harus dijaga, dipelihara dan diisi, agar kemudian akan dipertanggungjawabkan kepada bangsa Indonesia secara vertikal dan kepada Tuhan Yang Maha Esa secara horizontal.⁴⁵ Bangsa Indonesia dengan proklamasi kemerdekaan bertekad akan menciptakan bangsa Indonesia yang bebas dari ketergantungan pada bangsa lain yang telah menguasai, memeras dan menguras bangsa Indonesia beserta segala kekayaan alam yang menjadi haknya.⁴⁶ Dan menciptakan masyarakat yang hidup mandiri, adil, dan makmur dengan berlandaskan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kekayaan alam harus digunakan sebagai sarana untuk menciptakan kemakmuran rakyat dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan, karena kekayaan alam memiliki peran ganda yaitu sebagai sarana pertumbuhan ekonomi (*resource based economy*) dan sekaligus penopang sistem kehidupan (*life support system*).⁴⁷ Pemerintah sebagai penjaga kekayaan alam harus menggunakan hak menguasai sebagai wujud satu-satunya pemegang

⁴⁴ Yahya Ahmad Zein dkk, *Legislative Drafting Perencanaan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Thafa Media, 2016, h. 63-64

⁴⁵ Sudjito, *Ilmu Hukum Holistik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014, h. 206.

⁴⁶ Ramlan, *Konsep Hukum Tata Kelola Perikanan*, Malang: Setera Press, 2015, h. 39.

⁴⁷ Endang Sutrisno. "Implementasi Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Berbasis Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu Untuk Kesejahteraan Nelayan" *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No. 1, Januari 2014, h. 2

kewewenangan untuk menentukan pemanfaatan dan pengelolaan yang terkandung didalamnya.⁴⁸

Cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan, dalam menciptakan masyarakat Indonesia yang terlindungi, sejahtera dan cerdas serta melaksanakan ketertiban dunia, sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 *“melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial”*.

Landasan sosiologis dalam peraturan ini adalah konsep Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia memiliki sumber daya alam pulau-pulau kecil yang sangat indah dan beranekaragam. Pulau-pulau kecil secara fisik memiliki keterbatasan seperti pulau besar (daratan) tetapi dikarunia Allah dengan sumber daya keluatan yang melimpah, merupakan aset negara yang strategis untuk dikembangkan.⁴⁹

Pulau memiliki kasus khusus dalam pembangunan, adapun ciri khususnya meliputi sumber daya alam, ekonomi, aspek sosial budaya yang spesifik. Pulau-pulau kecil mempunyai potensi untuk dikembangkan dengan tetap mengindahkan kaidah-kaidah pembangunan berkelanjutan baik secara ekologis maupun ekonomis, seperti pariwisata, industri perikanan, industri olahan dan industri lainnya.

Saat ini pembangunan wilayah pesisir atau pulau-pulau kecil masih langka, walaupun ada kegiatan pembangunan tetapi lebih mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi sehingga kurang memperhatikan kelestarian lingkungan bahkan seringkali memarginalkan masyarakat setempat. Terlihat dua paradoks yang tergambar dari pembangunan pesisir seperti kemiskinan masyarakat dan kerusakan lingkungan.

Dengan potensi wilayah yang indah dan nyaman serta sebagai produktivitas hayati yang tertinggi di dunia serta memiliki dampak terhadap tekanan lingkungan (*enviromental stress*) yang tinggi sebagai *common*

⁴⁸ Yance Arizona, “Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 3, Juni 2011, h. 261

⁴⁹ Farida Patittingi. *Op. Cit* h. 19

property resources. Artinya siapapun boleh memanfaatkan wilayah ini untuk kepentingannya.

Untuk itu pemanfaatannya harus dilakukan dengan melakukan aktivitas pembangunan yang tidak berdampak negatif terhadap pembangunan dan aktivitas yang hanya sedikit dampak negatifnya untuk pemenuhan kebutuhan lokal, dengan menghindari aktivitas yang berakibat perubahan radikal dalam lingkungan seperti pertambangan skala besar.

Untuk itu ada tiga prinsip yang harus digunakan untuk tujuan pemanfaatan pulau-pulau kecil yaitu:

- a. *Prinsip ekonomi, yaitu pembangunan yang dilakukan harus mensinergikan 3 hal yaitu pertumbuhan, pemerataan dan efisiensi.*
- b. *Prinsip sosial, yaitu pembangunan yang dilakukan harus mampu melakukan pemberdayaan masyarakat, peningkatan partisipasi dalam perencanaan dan proses pelaksanaan monitoring pembangunan dan kekuatan lembaga.*
- c. *Prinsip ekologi, yaitu pembangunan yang dilakukan harus mampu melakukan integrasi ekosistem, daya dukung dan biodiversity sumberdaya dan permasalahan ekologis lainnya.⁵⁰*

Landasan yuridis bahwa adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai revisi atas UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil merupakan tonggak sejarah peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara khusus. Walaupun secara hukum telah ada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan sejumlah undang-undang lain terkait dengan pertanahan dan pemanfaatan pertanahan. Untuk itu perlu dilakukan kajian strategis terkait permasalahan pemanfaatan pulau-pulau kecil di Indonesia agar tidak mencederai kemerdekaan yang telah diraih dengan tetap berpegang teguh pada kedaulatan negara Indonesia.

b. Penambahan Asas Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia

Dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terdapat beberapa asas yang digunakan sebagai acuan pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia. Walaupun undang-undang ini telah dilakukan perubahan dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014. Asas ini tidak dilakukan perubahan.

⁵⁰ *Ibid.*, h. 25

Adapun asas yang digunakan dalam undang-undang ini antara lain: Asas keberlanjutan; Asas konsistensi; Asas keterpaduan; Asas kepastian hukum; Asas kemitraan; Asas pemerataan; Asas peran serta masyarakat; Asas keterbukaan; Asas desentralisasi; Asas akuntabilitas; dan Asas keadilan.

Namun secara pelaksanaan asas ini, berbeda dengan isi dan materi peraturan perundang-undangan yang ada. Misalnya asas desentralisasi artinya dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil harusnya dilakukan oleh pemerintah daerah jika mengacu pada asas desentralisasi, namun pelaksanaannya oleh Menteri ini menunjukkan asas sentralisasi. Untuk itu perbaikan terhadap asas yang menjadi acuan pelaksanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya perlu dilakukan dan bersifat terbuka.

Asas utama yang harus diperjuangkan adalah asas kepentingan nasional yang sesuai dengan moral dan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Asas kepentingan nasional menjadi penting agar kedaulatan, keamanan dan kesejahteraan masyarakat dapat terjamin. Asas kepentingan nasional dalam rumusan ini dapat dibagi menjadi beberapa bagian yaitu: kepentingan nasional yang absolut dan kepentingan nasional yang bersifat relatif. Absolut dalam artian mutlak diadakan, seperti kedaulatan, keamanan dan kesejahteraan sedangkan bersifat relatif adalah kepentingan nasional yang harus diperjuangkan, seperti keuntungan ekonomi, dan peran serta masyarakat. Asas lain yang harus juga diperhitungkan adalah asas perlindungan terhadap sumber daya alam atau dalam undang-undang ini dikenal dengan asas keberlanjutan. Namun belum secara spesifik mengarahkan kepada perlindungan terhadap sumber daya alam yang dimiliki sehingga belum tentu berkelanjutan dimaknai sebagai asas perlindungan.

Asas kebermanfaatannya juga harus menjadi bagian penting dalam perjuangan pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh penanaman modal asing. Kebermanfaatannya dapat dilihat dari aspek bidang usaha, dan lamanya usaha diberikan.

c. Pedelegasian Kewenangan Lembaga yang tepat dalam Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil

Berkaitan dengan pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh penanaman modal asing terdapat ada beberapa lembaga yang terkait dengan penyelenggaraannya antara lain: Badan Koordinasi Penanaman Modal, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan kementerian terkait lainnya.

- 1) Badan Koordinasi Penanaman Modal adalah sebuah lembaga yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan investasi satu pintu di Indonesia. Dengan kewenangan yang dimiliki BKPM memiliki otoritas dalam melakukan penyelenggaraan perizinan dan prosedur penanaman modal serta batasan dan ruang lingkup investasi Indonesia. Namun penanaman modal asing dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil perlu diberikan perhatian khusus sesuai dengan peruntukan dan model penanaman modalnya.
- 2) Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai penanggung jawab terkait pelaksanaan kelautan termasuk pulau-pulau kecil yang tergolong dalam ruang lingkungan laut. Regulasi muncul tentang pemanfaatan pulau ini pun menjadi kewenangan menteri kelautan sebagai pemberi izin. Untuk itu penciptaan strategi nasional dalam pemanfaatan pulau menjadi prioritas agar tercipta kemandirian, kesejahteraan masyarakat yang ada di sekitar pulau. Pengawasan yang intensif serta pemilihan bidang usaha dalam investasi.
- 3) Pemerintah Daerah sebagai pemilik wilayah juga memiliki hak dalam pengelolaan pulau-pulau kecil dalam bidang bagi hasil pemanfaatan pulau-pulau kecil, serta perencanaan tata ruang daerah masing-masing, dalam hal pemanfaatan pulau-pulau kecil pemerintah daerah harus berperan aktif dalam mengawasi pelaksanaan investasi dan juga mengaktifkan peran serta masyarakat secara baik.
- 4) Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap penerbitan sertifikat terhadap lahan pertanahan yang ada di Indonesia dan pemanfaatannya. Sehingga pemanfaatan pulau-pulau kecil harus sesuai prosedur dan pelaksanaannya dalam pemanfaatan. Upaya ini penting sebagai ujung tombak agar pemanfaatan pulau-pulau kecil sesuai peruntukannya.
- 5) Kementerian Lingkungan Hidup sebagai lembaga yang terkonsentrasi terhadap penjagaan lingkungan hidup di Indonesia. Sebagai pengawas aktif terhadap pemanfaatan pulau-pulau kecil agar tidak terjadi perusakan lingkungan dan tetap dilakukan pengawasan.
- 6) Kementerian Pariwisata termasuk bidang strategis utama pemanfaatan pulau kecil di samping bidang usaha lainnya
- 7) dan kementerian lainnya termasuk kementerian dalam negeri, pertahanan dan keamanan, kepolisian dan pihak swasta lainnya.

Terhadap lembaga yang berwenang sehingga sering terjadi tumpang tindih serta melepaskan tanggung jawab terhadap kewenangan yang dimiliki saja. Sehingga pengelolaan masih bersifat parsial dan membawa kerugian terhadap semua pihak. Perlu dilakukan koordinasi lintas lembaga dalam menyelenggaraan investasi terhadap pulau-pulau kecil serta memiliki satu kesatuan dalam keputusan akhirnya.

d. Perbaiki Bidang Usaha Investasi dalam Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil

Berdasarkan tujuan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 yang berkaitan erat dengan penanaman modal asing adalah : budi daya laut; pariwisata; usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari; pertanian organik dan peternakan.

Ketentuan bidang usaha ini perlu dilakukan kajian yang lebih dalam faktor keuntungan dan kerugiannya, dan cara melakukan bidang usaha tersebut. Dan ini harus sesuai dengan isu kesejahteraan masyarakat yang sesuai juga dengan adat istiadat serta kebudayaan masyarakat sekitar.

e. Waktu Investasi dalam Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil

Waktu investasi menjadi penting ditetapkan karena jika terlalu lama akan menyebabkan investasi tidak akan segera memberikan nilai tambah bagi perekonomian Indonesia, tentu hal ini harus menjadi kesepakatan bersama, namun waktu investasi harus ditetapkan berdasarkan kriteria yang terbaik sehingga tidak merugikan kepentingan nasional serta memberikan kelebihan bagi perekonomian Indonesia.

Dengan waktu investasi yang tidak terlalu lama membuat proses pengawasan dan keleluasan sikap atas perubahan dalam perjanjian investasi sehingga terhadap investasi dapat dilakukan lebih baik.

f. Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil

Keterlibatan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung menjadi hal penting agar pemanfaatan pulau-pulau kecil memberikan dampak yang positif bagi masyarakat sekitar, dalam artian kepentingan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pesisir menjadi tolak ukur perbaikan dalam proses investasi, sehingga tenaga kerja lokal mendapat porsi yang sesuai dengan

posisi yang tepat, bukan hanya menjadi penonton dalam pengelolaan investasi di daerahnya.

Wujud dari peran serta masyarakat dimulai dari pelatihan dan pendidikan serta penunjang lainnya. Pola keterlibatan harus direncanakan sejak awal sehingga masyarakat sekitar mampu mengikuti arah dan pola investasi yang dilakukan tanpa menetapkan pada posisi yang tidak berperan secara baik.

g. Mekanisme Pengawasan Investasi

Pengawasan terhadap penyelenggaraan penanaman modal asing menjadi tolok ukur keberhasilan investasi, dan ini merupakan pekerjaan yang penting agar pelaksanaan investasi sesuai dengan aturan yang berlaku. Pengawasan secara internal maupun eksternal harus tetap dilakukan serta melibat peran masyarakat. standar pengawasan yang tepat dapat diupayakan mengingat luasnya wilayah Indonesia, dengan Sumber daya manusia yang ada.

h. Penerapan Sistem Bagi Hasil Investasi

Sebuah investasi harus menghasilkan keuntungan, namun dalam bentuk apapun harus dilakukan perundingan oleh kedua belah pihak. Sehingga permasalahan yang timbul dapat diselesaikan secara damai oleh para pihak.

PENUTUP

Berdasarkan kajian sederhana ini dapat disimpulkan:

Pertama, Perbedaan antara konsep hak pengelolaan dengan izin pemanfaatan dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh penanaman modal asing terletak pada penguasaan suatu benda. Konsep hak pengelolaan lebih memberikan penguasaan kepada orang /lembaga /badan yang mengelola suatu benda, sedangkan izin penguasaan lebih melekat kepada pemberi izin pengelolaan. Dalam pemanfaatan pulau kecil di Indonesia menggunakan konsep izin pemanfaatan lebih tepat karena penguasaan wilayah pulau kecil dan perairan disekitarnya masih tetapi dikuasai oleh pemerintah Indonesia.

Kedua, Implementasi dari konsep izin pemanfaatan dalam pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya memberikan ruang yang lebih luas kepada pemerintah untuk menentukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh penanaman modal asing.

Adapun saran yang dapat dilakukan adalah:

Perlu dilakukan harmonisasi dalam undang-undang dan peraturan pelaksana lainnya pada pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh penanaman modal asing dengan satu konsep yaitu izin pemanfaatan.

Perlu pembenahan dari aspek perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh penanaman modal asing oleh lembaga atau institusi terkait.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusta, Ivanovich, 2014, *Ketimpangan Wilayah dan Kebijakan Penanggulangan di Indonesia: Kajian Isu Strategis, Historis dan Paradigmatis Sejak Pra Kolonial*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Arizona, Yance. 2011, "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 3.
- Basri dan Yahya A.Z, 2012, "Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dalam Perspektif Hukum Agraria dan Pulau-Pulau Kecil", *Jurnal Pandecta*, Vol. 7, No. 2.
- Hosen, M. Nadrattuzaman dan AM Hasan Ali, 2008, *Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan Syariah*, Jakarta: PKES Publishing.
- HS, Salim dan Budi Sutrisno, 2012, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Imam, Nofie. 2008, *Panduan Singkat Dan Praktis Memulai Investasi Reksanada*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Mauna, Boer. 2015, *Hukum Internasional; Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumnus.
- Patittingi, Farida. 2012, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia* Yogyakarta: Mahakarya Rangkang Offset.
- Prasetya, Ade. 2016, *Ekonomi Maritim Indonesia*, Yogyakarta: Diandra Kreatif.
- Putra, Ida bagus Wyasa, dkk. 2003, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Bandung: Reflika Aditama.
- Rajagukguk, Erman. 2007, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: UAI.

- Ramlan. 2015, *Konsep Hukum Tata Kelola Perikanan*, Malang: Setera Press.
- Sodik, Dikdik Mohamad, 2014, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama.
- Solihin, Akhmad, 2010, *Politik Hukum Kelautan dan Perikanan; Isu, Permasalahan dan Telaah Kritis Kebijakan*, Bandung: Nuansa Aulia.
- Sornarajah, M. 2010, *The International Law On Foreign Investment*, UK: Cambridge University Press.
- Sudjito. 2014, *Ilmu Hukum Holistik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumantoro, 1984, *Bunga Rampai Permasalahan Penanaman Modal Dan Pasal Modal*, tt. Binacipta.
- Supanca, Ida Bagus Rahamadi, 2006, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung Di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Sutrisno, Endang, 2014, "Implementasi Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Berbasis Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu Untuk Kesejahteraan Nelayan". *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14 No. 1.
- Tandelilin, Eduardus. 2010, *Portopolio dan Investasi; Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Kanisius.
- Tobroni, Faiq, "Mengkritisi HP-3 Perspektif Konstitusi dan Pemberdayaan Rakyat (Kontribusi Teori Sosiologi Membaca Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010)", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2.
- Widoatmodjo, Sawidji. 2008, *Professional Investing*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Zein, Yahya Ahmad dkk. 2016, *Legislative Drafting Perencanaan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Thafa Media.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724).

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

United National Convention Law of The Sea

Internet

Admin kkpnews, "Indonesia Laporkan 16.056 Pulau Bernama ke PBB | KKP News," <http://news.kkp.go.id/index.php/indonesia-laporkan-16-056-pulau-bernama-ke-pbb/>., diakses 15 November 2017

Badan Koordinasi Penanaman Modal, "Perkembangan Realisasi Investasi PMA Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) Menurut Sektor 2017," diakses 15 Nopember 2017, <https://www.bkpm.go.id/id/investasi-di-indonesia/statistik>., diakses 15 November 2017.

Biodata

Pan Mohamad Faiz, adalah Peneliti Senior di Mahkamah Konstitusi. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan melanjutkan program *Master of Comparative Law di Faculty of Law, the University of Delhi*. Penulis menamatkan Ph.D di bidang Hukum Tata Negara di *TC Beirne School of Law, the University of Queensland*, Australia. Selain itu, Penulis pernah mengikuti berbagai *short courses* dan *trainings* yang diselenggarakan, antara lain, oleh *US Department of State, Singapore Judicial College*, dan *The Hague University*. Saat ini penulis juga diamanahkan sebagai Wakil Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) DKI Jakarta Raya.

Muhammad Erfa Redhani, lahir di Banjarmasin, 30 September 1993. Penulis meraih gelar Sarjana Hukum dari Universitas Lambung Mangkurat (2015) dan meraih gelar Magister Hukum dari Universitas Indonesia (2017). Penulis pernah memimpin beberapa organisasi kemahasiswaan dan kepemudaan, diantaranya adalah Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat (BEM FH Unlam), Jaringan Aktifis Pro Demokrasi Kalimantan Selatan, dan Forum Pemuda Anti Narkoba Kalimantan Selatan. Saat ini Penulis aktif mengajar di Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari.

Iskandar Muda, menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dan Magister Hukum di Universitas Lampung. Saat ini Penulis menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Trisakti Jakarta. Penulis yang juga merupakan Dosen *Home Base di* Fakultas Hukum Universitas Malahayati aktif pula sebagai pembicara dalam berbagai pertemuan ilmiah yang diselenggarakan oleh Lembaga Negara, PTN, PTS, dan Organisasi Profesi Advokat. Sedangkan dalam bentuk karya ilmiah puluhan jumlahnya telah dihasilkan (buku, makalah, opini, serta jurnal nasional & internasional). Penulis juga merupakan Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK). Email: iskandarmudaaphamk@yahoo.co.id.

Putera Astomo, meraih gelar Sarjana Hukum (2009) dan Magister Ilmu Hukum Bidang Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (2011). Penulis meraih gelar Doktor Ilmu Hukum Bidang Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (2018). Penulis adalah Dosen Tetap Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sulawesi Barat. Selain itu, Penulis menjabat Anggota Majelis Kehormatan Notaris Wilayah

Provinsi Sulawesi Barat Periode 2016-2019 Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

I Gede Yusa, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Udayana (1985), dan S2 Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana (2005) serta S3 Program Pascasarjana Universitas Brawijaya. Saat ini menjadi Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana.

Bagus Hermanto, menyelesaikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Udayana. Selain aktif melakukan penelitian dan menulis jurnal, Penulis juga pernah menjadi Editor pada Buku Bersama yang berjudul, "Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945" yang diterbitkan Setara Press, Agustus 2016.

Sholehudin Zuhri, menyelesaikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Jember. Penulis kemudian melanjutkan pendidikannya di Program Pascasarjana Konsentrasi Tata Kelola Pemilu di Universitas Padjadjaran. Saat ini Penulis bekerja di KPU Kota Bekasi.

Ahmad Yani, menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Jakarta (1986), Program Ilmu Hukum Ekonomi Universitas Indonesia (2003), dan saat ini sedang menempuh pendidikan Doktorat Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran. Selain pendidikan formal, penulis juga pernah mengikuti beberapa pelatihan, antara lain *Compaign Strategi & Techniques Training di International Republican Institute (IRI)* (1998); *International Law & The International Treaties* di Attorney Australia dengan Depkundang & HAM RI (2000); *International Human Rights Law Attorney* Australia dengan Depkundang & HAM RI (2000); dan *Advance Leadership Training* di Kuala Lumpur (1990).

Titis Anindyajati, merupakan peneliti di Mahkamah Konstitusi. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi, Internasional Program di Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta dan Sarjana Hukum di Universitas Borobudur Jakarta. Selain itu, penulis juga menamatkan pendidikan Magister Hukum di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Susanto Polamolo, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta. S2 Program Pascasarjana MIH Universitas Slamet Riyadi Surakarta. Direktur Lembaga Penelitian dan Pengkajian Konstitusi-LP2K Yogyakarta. Peneliti di PUSHAM-UII Yogyakarta. Akademisi Hukum Tata Negara. Email: susantopolamolo@gmail.com

Luthfi Widagdo Eddyono, adalah peneliti Mahkamah Konstitusi. Mendapatkan pendidikan sarjana hukum internasional Universitas Gadjah Mada (2005) dan master hukum tata negara Universitas Indonesia (2009). Pada Tahun 2015, terpilih menjadi Asia Young Leader for Democracy oleh Taiwan Foundation for Democracy. Pernah magang dan riset di High Court of Australia dan Federal Court of Australia dalam program Indonesia-Australia Legal Development Facility (IALDF) pada tahun 2009 dan mengikuti Legislative Fellows Program yang diadakan United States of America (USA) Department of State dan American Council of Young Political Leaders (ACYPL) di Washington DC dan negara bagian Washington pada tahun 2010. Email: luthfi_we@yahoo.com.

Muhammad Darwis, adalah Dosen di Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sulthan Syarif Kasim Riau. Penulis menamatkan S1 di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah (2002), S1 di Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning (2013), S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2004). Saat ini Penulis sedang menempuh pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum (S3) di Universitas Islam Indonesia.

PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

Jurnal Konstitusi merupakan media triwulanan yang memuat hasil penelitian atau kajian konseptual (hasil pemikiran) tentang putusan Mahkamah Konstitusi serta isu-isu ketatanegaraan dan hukum konstitusi yang belum pernah dipublikasikan di media lain. Jurnal Konstitusi terbit empat nomor dalam setahun (Maret, Juni, September, dan Desember). Jurnal Konstitusi ditujukan untuk kalangan pakar, akademisi, praktisi, penyelenggara negara, LSM, serta pemerhati hukum konstitusi dan ketatanegaraan. Jurnal Konstitusi telah terakreditasi oleh Direktur Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (DPPM DIKTI) dengan Nomor 040/P/2014 yang berlaku selama 5 (lima) tahun. Di samping itu, Jurnal Konstitusi juga diakreditasi oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dengan Nomor 613/Akred/P2MI-LIPI/03/2015 yang berlaku selama 3 (tiga) tahun.

Tata cara penulisan dan pengiriman naskah dalam Jurnal Konstitusi, sebagai berikut:

1. Naskah yang dikirim merupakan karya ilmiah original dan tidak mengandung unsur plagiarisme.
2. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris sepanjang 20-22 halaman, kertas berukuran A4, jenis huruf Times New Roman, font 12, dan spasi 1,5. Menggunakan istilah yang baku serta bahasa yang baik dan benar.
3. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*).
4. Naskah dilengkapi Judul Artikel, Nama Penulis, Lembaga Penulis, Alamat Lembaga Penulis, Alamat Email Penulis, Abstrak, Kata Kunci.
5. Judul artikel harus spesifik dan lugas yang dirumuskan dengan maksimal 12 kata (bahasa Indonesia), 10 kata (bahasa Inggris), atau 90 ketuk pada papan kunci, yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.
6. Abstrak (*abstract*) ditulis secara gamblang, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
7. Kata kunci (*key word*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*) dalam dua bahasa yaitu bahasa Indonesia dan bahasa Inggris.

8. Sistematika penulisan **Hasil Penelitian** sebagai berikut;
 - I. Pendahuluan
 - A. Latar Belakang
 - B. Perumusan Masalah
 - C. Metode Penelitian
 - II. Hasil dan Pembahasan
 - III. Kesimpulan
9. Sistematika penulisan **Kajian Konseptual** (hasil pemikiran) sebagai berikut;
 - I. Pendahuluan
 - A. Latar Belakang
 - B. Perumusan Masalah
 - II. Pembahasan
 - III. Kesimpulan
10. Cara pengacuan dan pengutipan menggunakan model catatan kaki (*footnotes*).

Kutipan Buku: Nama penulis, *judul buku*, tempat penerbitan: nama penerbit, tahun terbitan, halaman kutipan.

Contoh:

A.V. Dicey, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan, 1968, h. 127

Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parleментар Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGarfindo Persada, 2010, h. 7.

Kutipan Jurnal: Nama penulis, "judul artikel", *nama jurnal*, volume, nomor, bulan dan tahun, halaman kutipan.

Contoh:

Rosalind Dixon, "Partial Constitutional Amendments", *The Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, March 2011, h. 647.

Arief Hidayat, "Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput)] Dalam Pemilu di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2009, h. 20.

M Mahrus Ali, *et.al*, "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, h. 189.

Kutipan makalah/paper/orasi ilmiah: Nama penulis, “judul makalah”, *nama forum kegiatan*, tempat kegiatan, tanggal kegiatan, halaman kutipan.

Contoh:

Moh. Mahfud, MD., “Separation of Powers and Independence of Constitutional Court in Indonesia”, *Paper Presented at The 2nd Congress of The World Conference on Constitutional Justice*, Rio de Janeiro – Brazil, 16 – 18 January 2011, h. 7.

Yuliandri, “Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan”, *Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas*, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli 2009, h. 5.

Kutipan Internet/media online: Nama penulis, “judul tulisan”, alamat portal (website/online), tanggal diakses/unduh.

Contoh:

Simon Butt, “Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650432, diunduh 28 Juli 2010.

MuchamadAli Safa’at, “Militer Dalam Prespektif Hukum Tata Negara”, http://anomalisemesta.blogspot.com/2007/10/artikel_06.html, diunduh 27 Desember 2007.

11. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (*a to z*) dengan susunan: Nama penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dst., seperti contoh berikut ini:

Ali. M. Mahrus, *et.al*, 2012, “Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret, h. 189 - 225.

Butt, Simon, 2010, “Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650432, diunduh 28 July.

Dicey, A.V., 1968, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan.

Dixon, Rosalind, 2011, “Partial Constitutional Amendments”, *The Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, March, h. 643 – 686.

Hidayat, Arief, 2009, “Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput) Dalam Pemilu di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni, h. 20 – 31.

Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parleментар Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada.

- MD, Moh. Mahfud, 2011, "Separation of Powers and Independence of Constitutional Court in Indonesia", *Paper Presented at The 2nd Congress of The World Conference on Constitutional Justice*, Rio de Janeiro – Brazil, 16 – 18 January.
- MD, Moh. Mahfud, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.
- Safa'at, Muchamad Ali, 2007, "Militer Dalam Prespektif Hukum Tata Negara", http://anomalisemesta.blogspot.com/2007/10/artikel_06.html, diunduh 27 Desember.
- Yuliandri, 2009, "Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan, *Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas*, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
12. Naskah dalam bentuk file document (.doc) dikirim/*submit* melalui OJS Jurnal Konstitusi <http://ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id> atau dikirim via email ke jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id.
 13. Dewan penyunting menyeleksi dan mengedit naskah yang masuk tanpa mengubah substansi. Naskah yang dimuat mendapatkan honorarium. Naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan atau diberitahukan kepada penulisnya.

Indeks

A

Abuse power 352
Actual existence 283
Addendum 355
Administrative control 296
Analogische interpretatie 418
Antitrust Law 379
A-posteriori 298, 299
A-priori 298
Arbitrary 293
Argentina 236, 237, 246, 248, 252, 256
Aron 334
Audi et alteram partem 263

B

Badan Koordinasi Penanaman Modal
439, 448, 449, 454
Badan Permusyawaratan Desa 282,
284, 286, 303
Badan Pertanahan Nasional 448, 449
Bank Indonesia (BI) 343
Basic Law 242
Beschikking 288, 290, 292
Bestuur 295, 300, 301, 302
Bundesrat 242
Bundestag 242

C

Capricious 293
Cash money 437
Casual verband 264
Chamber of Deputies 237, 238
Chancellor of Justice 244
Check and Balance 290
Check and Balances 355, 358, 361,
362
Civil
Law 293
Society 336, 344
Common
Law 293
Property Resources. 446
Wealth 379
Comparative Constitutional Approach
232, 235
Competition 370, 371
Conditionally Unconstitutional 380
Conflict Resolution 337, 342
Congress 238, 239
Constitutional
Council 232, 239, 243
Court 293
Review 283, 289, 290, 293-295

Convention Right 292
Conversion Process 333
Council of Federation 245

D

Decision makers 333
Dewan
Konstitusi 232, 239, 243, 247,
248, 250, 254
Pertimbangan Agung 360
Perwakilan Daerah 359
Perwakilan Rakyat 349, 353,
355-358, 361-364, 367
Perwakilan Rakyat (DPR) 349

Direct Investment 437
Doelmatigheid 299
Dominan Party System 363
Dual-Executive 243

E

Ecocracy 311, 320
Egalite 315, 316
Eka Sila 406
Ekokrasi 311, 312, 315, 322
Electoral Management Body 344
Environmental Stress 446
Equipment 437
Error of Fact 292
Excess
Jurisdiction 292
of Power 290
Executive Review 282, 283, 288, 289,
296, 300, 303
Extensive Interpretatie 418

F

Federal Senate 237, 238
Foreign Direct Investment 434, 439
Formale Toetsing 289
Fortfolio Investment 437, 438
Franchise 438
Fratemite 315, 316
Full Authority 343
Functional Representation 234, 252

G

Genealogis 283
General and Abstract Norm 288
General Policies 334
Gesetzgebung 285
Goedkeuring 297
Grammatische Interpretatie 418
Green Constitution 306, 307, 309-313,
315, 318-320, 322, 324, 325

H

Hak
Asasi Manusia 309, 313, 315,
316
Kolektif 306, 309, 316, 322
Konstitusional 306, 307, 315
Pengusahaan Perairan Pesisir
433, 435, 436, 440, 441,
452
Haute Cour 245, 247, 251
High
Court 240, 244, 245, 247, 251
Court of Impeachment 244, 251
Historische interpretatie 418
House of
Deputies 237
Representative 232, 234, 236-
238, 248
Representatives 236, 238, 245

I

Impeachment 232, 234, 238-240, 242,
245
Incidenter 293
Individual and concrete Norm 288
Institute for Democracy and Electoral
Assistance (IDEA) 343
Interest Groups 333
Investment 437
Irrelevant Considerations 292
Ius
Constituendum 261
Constitutum 261
Curia Novit 263, 269, 272, 276,
277

J

Joint Session 239, 242, 243, 246-250,
252
Judicial
Control 298, 299
Preview 290
Restraint 341, 345
Review 257, 259, 266, 267,
269, 270, 284, 288-290,
292-295, 272, 274, 329,
332, 342, 346
Judiciary 290, 294
Judgement 288
Juridical Person 437

K

Kementerian Kelautan dan Perikanan
434, 448, 449

Kesatuan Masyarakat Hukum Adat 283
 Komisi Pengawasan Persaingan Usaha
 371, 391
 Komisi Yudisial 359
 Konrad Ginther 317, 323

L

Law Making 285
 Legal
 Norm Control Mechanism 288
 Standing 264, 265, 269, 273,
 276, 273

Legislate 349
 Legislation 283, 285, 292
 Legislative Acts 295
 Legislative Review 257-259, 265-271,
 275, 276

Lex
 Generalis 384
 Specialis 376, 384
 Specialis Derogat Legi Generalis
 376

Liberte 315, 316
 Life Support System 445
 Logische Interpretatie 418

M

Mahkamah
 Agung 232, 236-239, 244-248,
 250, 251, 253, 254, 356,
 359
 Konstitusi 262-265, 277-279,
 281, 369, 374, 375, 384,
 389, 390, 391, 414-417,
 419, 420, 422-427,
 430-432

Majelis
 Permusyawaratan Rakyat 353-
 356, 358, 360, 361, 366,
 367, 431
 Perwakilan Rakyat 350

Majilis 239
 Marhaenisme 406
 Mark Up 380
 Materiale Toetsing 289
 Milli Majlis 244
 Mosca 334

N

National Assembly 240, 245, 247, 251
 Natural Person 437
 Nomokrasi 311, 322
 Norm Control Mechanism 287, 288

O

Objectum Litis 270, 272, 275
 Of Niets Of Veel Te Veel Zeide 263
 One Party System 363
 Open Legal Policy 336, 341, 344, 345
 Original Intent 340

P

Parliamentary Threshold 333, 337, 339
 Perppu 257-261, 265-279
 Persona Standi Injudicio 264, 269,
 273, 276, 277

Philosofische Grondslag 405, 406

Pluralistic- Party System 363

Plurality System 339

Political
 Representation 234, 252
 Review 288, 289

Positive Legislator 341

Praesumptio Iustae Causa 263

Pre-Legislative Review 257, 267, 270,
 275

Preventief Toezicht 297

Preview 290, 301

Primary Legislation 292

Principaliter 293

Pringgodigdo Archief 395, 400

Privilege 293

Proporsional Representation 338

Public
 Authority 292
 Policy 349
 Service 298

R

Rechtmatigheid 299

Rechtshistorische interpretatie 418

Rechtsmatigheidstoetsing 299

Rechtsregel 262

Regeling 287, 288, 295

Regelling 290, 292

Regional Representation 234, 252

Repressief Toezicht 297

Resource Based Economy 445

Rule of Law 289

S

Second Chamber 231, 232, 234, 236

Senate 234, 236-239, 242, 248

Separation of Powers 289

Soft Bicameralism 251

Stakes Holder 335

State Duma 245, 246

Statutory Approach 235

Strong Bicameralism 251

Supreme Court 293

Sustainable Development 317, 318
 Concept 317

Systematische Interpretatie 418

T

Teleologische Interpretatie 418

Territorial 283, 284

 Representation 252

The Final Interpreter of The

 Constitution 381

The Protection of Fundamental Rights
 289

The Supremacy of The Parliament 295

Threshold 333-335, 337, 339

Toetsing 289

Trial and Error 329

Trias Politica 365

Tri Sila 406

U

Ultra Vires 290, 292

Unfair Trading Practices 376

UUD 1945 432

V

Vernietiging 297

Voting 334, 335, 337, 345

Vox Populi, Vox Dei 253

W

Weltanschauung 406

Wetgeving 285

Wethistorische Interpretatie 418

World Class Un iversity 428, 430

Y

Yurisprudensi 259

Indeks Pengarang

A

A.B. Kusuma 393-405, 411, 412
Adolf Heiken 285, 304
Ahmad Yani 338, 348, 366
Amin Rais 361
Ateng Syafrudin 297, 305
A. W. Bradley 290

B

Bagir Manan 285, 288, 305
Bambang Purnomo 418
Bryan A. Garner 285, 304
Budi Sutrisno 438, 452

D

Dahrendorf 334
Darji Darmomihardjo 404
David Brower 318
Dokuritsu Zyunbi Tyoosa Kai 397

E

Eddy O.S. Hiariej 264, 273
Emil Salim 308, 310, 318, 324

F

F. Budi Hardiman 336

H

Habermas 336, 346
Habibie 353
Harjono 332, 346
Hassan Shadily 285

I

Ida Bagus 437, 438, 453
I Gede Yusa dan Bagus Hermanto
306

Iskandar Muda 257, 259, 262, 264,
265

J

Jimly Asshiddiqie 288-290, 293-295,
304, 309, 311, 323, 431
Johan Galtung 318
John M. Echols 285, 304

K

Kahin 396, 404, 405, 412
Karel Vasak 308, 315
K. D. Ewing 290
Konrad Ginther 317, 323

L

Lamont C. Hempel 318, 323
Luthfi Widagdo Eddyono 414, 418,
431, 432

M

Maruarar Siahaan 263, 264
Maurice Duverger 363
Mauro Cappelletti 288, 289, 294, 304
Muchamad Ali Safa'at 262-264, 270,
272-274
Muhammad Darwis 433
Muhammad Erfa Redhani 231
Muhammad Sjafei 396
M. Yamin, 395, 401, 413

N

Nugroho Notosusanto 393-395, 400-
403, 411

O

Otto Soemarwoto 310, 318

P

Pareto 334
Pan Mohamad Faiz 231
Patrialis Akbar 362
Paul J.I.M. de Waart 317, 323
Paul Sieghart 316
Paulus Effendie Lotulung 297, 298,
305
P. Scholten 262
Putera Astomo 282

R

Radjiman Wedyodiningrat 396, 398,
404, 405
Revrisond Baswir 297

S

Salim HS 438
Satjipto Rahardjo 285, 286, 305
Sholehudin Zuhri 327
S. J. Fockema Andreae 285
Soepomo 395, 398, 400, 402, 411,
413
Soerjono Soekanto 329
Sudikno Mertokusumo 263
S. Wojowasito 285, 305

T

Titit Anindyajati 369
T. Mulya Lubis 438
Tubagus Hayono 361

W

Widjanarko 361

Y

Yusril Ihza Mahendra, 395, 397, 412

SERTIFIKAT

Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan,
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi



Kutipan dari Keputusan Direktur Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan,
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia
Nomor: 21/E/KPT/2018, Tanggal 9 Juli 2018
Tentang Hasil Akreditasi Jurnal Ilmiah Periode 1 Tahun 2018

Nama Jurnal Ilmiah
Jurnal Konstitusi
E-ISSN: 2548-1657

Penerbit: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah

Konstitusi Ditetapkan sebagai Jurnal Ilmiah

TERAKREDITASI PERINGKAT 2

Akreditasi berlaku selama 5 (lima) tahun, yaitu
Volume 13 Nomor 1 Tahun 2016 sampai Volume 17 Nomor 4 Tahun 2020

Jakarta, 9 Juli 2018
Direktur Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan



Dr. Muhammad Dimiyati
NIP. 195912171984021001



Visi:

Mengawal Tegaknya Konstitusi Melalui
Peradilan Konstitusi yang Independen, Imparsial dan Adil

Misi:

- Membangun Sistem Peradilan Konstitusi yang Mampu Mendukung Penegakan Konstitusi
- Meningkatkan Pemahaman Masyarakat Mengenai Hak Konstitusional Warga Negara

ISSN 1829-7706



9 771829 770696