PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN

**Problematika
Hasil Perubahan
UUD 1945
Secara Konseptual**

I Gusti Ngurah Santika, S.Pd., M.Pd

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA**

**PASAL 113
KETENTUAN PIDANA
SANKSI PELANGGARAN**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

I Gusti Ngurah Santika, S.Pd., M.Pd.

**Pendidikan Kewarganegaraan:
Problematika Hasil Perubahan UUD
1945 Secara Konseptual**

Pendidikan Kewarganegaraan: Problematika Hasil Perubahan UUD 1945 Secara Konseptual

*Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh Penerbit Global Aksara Pers*

ISBN: 978-623-5874-84-5

viii + 151 hal; B5

Cetakan Pertama, Januari 2022

copyright © Januari 2022 Global Aksara Pers

Penulis : I Gusti Ngurah Santika, S.Pd., M.Pd.
Penyunting : Ni Wayan Swarniti, S.S., M.Hum.
Desain Sampul : Ahmad Afif Hidayat
Layouter : Isa Saburai

Hak Cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan bentuk dan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Diterbitkan oleh:

CV. Global Aksara Pers

Anggota IKAPI, Jawa Timur, 2021, No. 282/JTI/2021

Jl. Wonocolo Utara V/18 Surabaya

+628977416123/+628573269334

globalaksarapers@gmail.com

PRAKATA

Puji Syukur tiada henti penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas kesehatan yang telah dianugerahkan-Nya, sehingga buku referensi berjudul Pendidikan Kewarganegaraan (Problematika Hasil Perubahan UUD 1945 Secara Konseptual) berhasil diselesaikan. Perampungan buku ini merupakan bentuk tanggungjawab moral penulis sebagai salah satu dosen yang mengasuh mata kuliah Pendidikan Kewarganegaraan di Universitas Dwijendra. Didorong keinginan untuk menyediakan buku Pendidikan Kewarganegaraan yang secara khusus mengangkat topik permasalahan hasil Perubahan UUD 1945 menjadi alasan penulis untuk segera menyelesaikan buku ini. Dengan metode pembahasan berbasis masalah (*based problem*), keberadaan buku ini diharapkan dapat memudahkan penulis dalam merangsang dan membangkitkan pemikiran kritis mahasiswa terkait hasil Perubahan UUD 1945.

Pembahasan problematika hasil Perubahan UUD 1945 bertujuan membiasakan mahasiswa untuk selalu berpikir kritis dalam memahami fenomena kehidupan bernegara. Sebagai kader pemimpin bangsa, pemikiran kritis mahasiswa perlu dibangun mulai dari level konstitusi. Artinya buku referensi ini menghendaki mahasiswa tidak hanya sekedar membaca dan menghafal Pasal-Pasal UUD 1945, tetapi lebih jauh mampu mengeksplorasi maknanya secara integral. Dengan begitu, niscaya mahasiswa mampu menggali dan menemukan permasalahan yang terkandung dalam hasil Perubahan UUD 1945. Meskipun secara historis, Perubahan UUD 1945 dilakukan sebanyak empat kali dalam satu rangkaian perubahan. Tetapi khusus untuk pembahasan problematika hasil Perubahan UUD 1945 dalam buku ini adalah difokuskan pada hasil perubahan pertama dan kedua.

Sedangkan untuk perubahan ketiga dan keempat UUD 1945 rencananya akan penulis lanjutkan pada buku berikutnya.

Dalam kesempatan yang berbahagia ini izinkan penulis mengucapkan rasa terimakasih kepada Dekan FKIP Universitas Dwijendra, Dr. Drs. Made Kartika, M.Si yang senantiasa memotivasi penulis untuk produktif menghasilkan karya ilmiah yang dapat memudahkan mahasiswa dalam mencerna materi perkuliahan yang diberikan. Buku referensi ini tidak mungkin sampai ke tangan pembaca tanpa dukungan istri tercinta Ni Wayan Swarniti, S.S., M.Hum. Kesabarannya untuk merelakan waktu bersama menjadi motivasi kuat bagi penulis untuk menyelesaikan buku ini.

Akhir kata semoga buku referensi ini bermanfaat bagi pembaca yang tertarik mempelajari atau mendalami Pendidikan Kewarganegaraan, khususnya tentang problematika hasil Perubahan UUD 1945. Penulis menyadari buku referensi yang ada di tangan saudara ini masih jauh dari kata sempurna. Layaknya kodrat manusia yang tidak luput dari berbagai kesalahan begitu pula dengan penulisan buku ini masih banyak kekurangan yang menyertainya. Sehingga dengan penuh kesadaran dan kerendahan hati penulis memohon masukan, saran, dan kritikan konstruktif dari pembaca yang budiman demi kesempurnaan buku ini ke depannya.

Denpasar, 10 Januari 2022

I Gusti Ngurah Santika, S.Pd., M.Pd

DAFTAR ISI

Prakata.....	v
Daftar Isi.....	vii
Bab I PENDAHULUAN	2
 BAB II PROBLEMATIKA HASIL PERUBAHAN PERTAMA UUD 1945	5
A. Perubahan Pertama Terjadi Pada Sidang Umum MPR, Disahkan 19 Oktober 1999.....	5
B. Pergeseran Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Undang- Undang	5
C. Pengesahan Rancangan Undang-Undang.....	19
D. Pengundangan Rancangan Undang-Undang Dalam Lembaran Negara	30
E. Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Sistem Ketanegaraan Indonesia.....	33
F. Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945 dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya	55
G. Pertimbangan DPR Kepada Presiden Dalam Menerima Penempatan Duta Negara Lain	71
H. Pemberian Amnesti dan Abolisi Menurut UUD 1945	76
 BAB III PROBLEMATIKA HASIL PERUBAHAN KEDUA UUD 1945	78
A. Perubahan Pertama Terjadi Pada Sidang Umum MPR, Disahkan 18 Agustus 2000.....	78
B. Bentuk Negara Dalam Kaitannya Dengan Otonomi Daerah Menurut UUD 1945	79

C. Peraturan Daerah dan Mekanisme Pengujiannya	88
D. Pemilihan Kepala Daerah.....	102
E. Wakil Kepala Daerah.....	113
F. Wilayah Negara.....	116
G. Hak Asasi Manusia dan Hak Warga Negara Dalam UUD 1945	131
 DAFTAR PUSTAKA	 145
BIODATA PENULIS.....	150

PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN

**Problematika
Hasil Perubahan
UUD 1945
Secara Konseptual**

I Gusti Ngurah Santika, S.Pd., M.Pd

PENDAHULUAN

Perubahan UUD 1945 menjadi ikon tuntutan reformasi yang diperjuangkan dengan gigih oleh rakyat Indonesia. Perubahan UUD 1945 bermaksud untuk merombak sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara secara signifikan. Tujuan utama dilakukannya perombakan secara mendasar melalui demokratisasi konstitusi adalah untuk mengubah sistem pemerintahan otoriter menjadi demokratis.¹ Perubahan terhadap Konstitusi Indonesia harus dilakukan, karena UUD 1945 saat itu menyuguhkan porsi kekuasaan yang terlampau besar kepada eksekutif, sehingga menyuburkan penyelewengan dalam berbagai bidang kehidupan. Besarnya tekanan reformasi yang digelorakan rakyat Indonesia dengan dimotori mahasiswa pada akhirnya membuahkan hasil manis yang ditandai dengan Perubahan UUD 1945 sebanyak 4 kali dalam satu rangkaian.

Perubahan yang pertama sampai dengan keempat jelas bersifat mendasar dan mencakup materi yang begitu banyak, sehingga telah mengubah sistematika, baik perumusan formalnya maupun sistematika berpikir UUD 1945. Tidak mengherankan bila Perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR telah menyentuh dan mengubah sendi-sendi kehidupan berbangsa dan

¹ Santika, I. G. N. (2019). Presidensialisme Dan Problematika Mekanisme Impeachment Presiden Dan / Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan (Perspektif Pergulatan Hukum Dan Politik). *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 5 (1), 23–34. <http://dx.doi.org/10.23887/jiis.v5i1.18777>

bernegara.² Artinya Perubahan UUD 1945 melahirkan implikasi yang luas bagi jaminan berlangsungnya demokrasi. Harapan besar ke depannya adalah reformasi konstitusi membawa dampak positif diberbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sayangnya perubahan UUD 1945 belum dapat sepenuhnya menjamin terlaksananya proses perubahan arah tatanan hukum maupun politik. Reformasi konstitusi yang dilakukan MPR faktanya belumlah mampu menampung dan mengkomodasi aspirasi rakyat secara optimal dalam Perubahan UUD 1945. Metode tambal sulam dalam melakukan Perubahan UUD 1945 ditengarai menjadi kelemahan MPR. Agenda reformasi konstitusi yang mendesak dan mendadak, memperlihatkan kurangnya persiapan matang MPR dalam melakukan Perubahan UUD 1945. Sejak awal sudah diduga, bahwa arah dan substansi perubahan tidak akan mendasar guna mengabdikan secara utuh pada kedaulatan rakyat, serta membangun sistem kekuasaan yang demokratis dengan cara membenahi carut-marutnya sistem kekuasaan. Meningat Perubahan UUD 1945 dipandang dari sudut pandang politik terjadi upaya saling tarik-menarik agar berbagai kepentingan diadopsi menjadi muatan materi konstitusi

Pandangan tersebut kemudian mengundang kekecewaan dan keperihatinan mendalam yang berdampak pada munculnya polemik dari berbagai kalangan. Polemik tersebut termanifestasi kembali dalam bentuk pro dan kontra terhadap hasil Perubahan UUD 1945³. Bahkan persoalan Perubahan UUD 1945 sampai detik ini masih menimbulkan ruang perbedaan pendapat yang sangat tajam diantara pakar dibidang politik, hukum, dan bidang-bidang yang menyangkut masalah kenegaraan, baik perbedaan tentang proses pembentukannya maupun materinya yang terkandung di dalam Perubahan UUD 1945. Bila terus dibiarkan rakyat Indonesia akan

² Santika, I. G. N. (2021). *Pendidikan Kewarganegaraan (Studi Komparatif Konstitusi Dengan UUD 1945)*. Jawa Tengah: Lakeisha.

³ Santika, I. G. N., Sujana, G., & Winaya., M. A. (2019). Membangun Kesadaran Integratif Bangsa Indonesia Melalui Refleksi Perjalanan Historis Pancasila Dalam Perspektif Konflik Ideologis. *Jurnal Etika Demokrasi (JED)*. 4 (2), 89-98. <https://doi.org/10.26618/jed.v4i2.2391>

terjebak pada jurang perbedaan pendapat mengenai proses dan muatan materi yang terkandung dalam pasal-pasal UUD 1945. Akibatnya hasil Perubahan UUD 1945 pun tidak mungkin pernah menyentuh aspek kognitif, apalagi ranah afektif rakyat Indonesia.

Atas dasar itu, penulis mencoba menulis buku referensi ini dengan maksud untuk menemukan berbagai probelmatika yang terkandung dalam muatan materi hasil Perubahan UUD 1945. Mengingat problematika itulah yang menjadi polemik berkepanjangan setelah UUD 1945 diubah sebanyak empat kali dalam satu rangkain perubahan. Dengan diketahuinya permasalahan dalam hasil Perubahan UUD 1945, setidaknya dapat diantisipasi oleh bangsa Indonesia melalui praktek ketatanegaraan. Ke depannya buku ini dapat digunakan sebagai salah satu pertimbangan untuk menyusun agenda Perubahan UUD 1945. Secara umum dapat digambarkan, bahwa buku ini terdiri dari 3 (tiga) bab utama. Bab I adalah pendahuluan yang mengantarkan pembaca pada alasan penulis untuk menghadirkan buku ini. Disamping itu, dipaparkan pula secara garis besar isi yang menjadi bagian buku referensi ini.

Pada Bab II buku referensi ini, penulis membahas terkait pergeseran kekuasaan dalam pembentukan undang-undang, pengesahan rancangan undang-undang, pengundangan rancangan undang-undang dalam lembaran negara, hubungan eksekutif dan legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan presidensial menurut UUD dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, pertimbangan DPR bagi Presiden dalam menerima penempatan duta negara lain, dan pemberian amnesti dan abolisi menurut UUD 1945.

Pada Bab III buku referensi ini, penulis membahas terkait bentuk negara dalam kaitannya dengan otonomi daerah menurut UUD 1945, peraturan daerah dan mekanisme pengujiannya, pemilihan kepala daerah, wakil kepala daerah, wilayah negara, dan konsep hak asasi manusia dan hak warga negara dalam UUD 1945.

PROBLEMATIKA HASIL PERUBAHAN PERTAMA UUD 1945

A. Perubahan Pertama Terjadi Pada Sidang Umum MPR, Disahkan 19 Oktober 1999.

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (3), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Pergeseran Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang.

Perubahan UUD 1945 yang pertama bertujuan membatasi kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di bidang legislatif misalnya, kewenangan Presiden dalam membentuk undang-undang bersama DPR. Dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, pembentukan undang-undang menjadi domain Presiden.

Kekuasaan Presiden dibidang Perundang-undangan memang cukup luas.⁴ Sebelum dilakukannya amandemen konstitusi, pengaturan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara telah memberi ruang konstitusional bagi Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk sekaligus menjalankan kekuasaan legislatif.⁵

Maka setelah perubahan, Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 menyiratkan bandul kekuasaan pembentukan undang-undang mengayun ke DPR. Tendensinya kemudian berubah secara drastis. Perubahan pendulum, yang semula kekuasaan lebih berada di eksekutif, berubah menuju ke arah legislatif (*legislative heavy*).⁶ Secara garis besarnya Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan menyatakan, bahwa DPR merupakan lembaga legislatif yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang.⁷ Ketentuan konstitusional tersebut melahirkan implikasi pada pembentukan undang-undang, yang bukan lagi menjadi kekuasaan eksekutif. Artinya, pemegang utama (primer) kekuasaan legislatif untuk membentuk UU itu adalah DPR, sedangkan Presiden hanyalah pemegang kekuasaan sekunder.⁸ Tampak DPR memiliki kekuasaan yang lebih luas dan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang.⁹ Berbeda dengan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan, bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 dapat dikatakan sebagai upaya menempatkan fungsi legislasi sebagai hak eksklusif lembaga legislatif,

⁴ Heru Kuswanto dan Arief Dwi Atmoko, *Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden Dalam Undang-Undang Dasar 1945, Hukum dan Bisnis*, Vol. 4 No. 2, April 2020, hlm. 348

⁵ Daniel Susilo dan Mohammad Roesli, *Konsepsi Legislasi Presiden Dalam Undang-Undang Dasar 1945, Mimbar Yustitia*, Vol. 2 No 2, Desember 2018, hlm. 160

⁶ Puguh Windrawan, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy, Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 4, Desember 2012, hlm. 616

⁷ Bunyinya “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”

⁸ W M Herry Susilowati, *Pergeseran Kekuasaan Presiden Di Bidang Perundang-Undangan Setelah Amandemen UUD 1945, Perspektif*, Vol. IX No. 3, Juli 2014, hlm. 236

⁹ Indra Muchlis Adnan, 2019, *Pergeseran Kekuasaan Undang-Undang Dasar Indonesia: Distribusi Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan*, Bantul, Trussmedia Grafika, hlm. 90

yaitu dengan menyatakan, bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.¹⁰

Pemikiran perlunya reposisi dan reformasi terhadap pemegang kekuasaan undang-undang dari yang sebelumnya berada di bawah kendali penuh Presiden, kemudian dipindahkan ke DPR adalah untuk mengembalikan kedudukan, fungsi, tugas, dan kewenangannya supaya sejalan dengan peruntukan dibentuknya lembaga negara tersebut. Karena lazimnya di berbagai negara, kekuasaan pembentukan undang-undang memang dipegang lembaga legislatif, sebagaimana DPR untuk Indonesia. Karena sesuai dengan kedudukannya, DPR merupakan lembaga legislatif yang anggotanya dipilih dan ditentukan melalui pemilu, sehingga dianggap mewakili atau merepresentasikan kehendak rakyat yang berdaulat. Karena itu, sudah semestinya DPR memiliki kewenangan untuk membentuk norma yang bersifat mengatur, mengikat, dan memaksa dalam bentuk undang-undang. Dengan begitu kepatuhan rakyat terhadap perintah undang-undang yang dikonstruksi DPR menjadi sebuah keharusan (*imperative*). Apalagi melalui pemilu rakyat sebenarnya telah menyerahkan legitimasinya kepada DPR dalam membentuk undang-undang.

Di samping itu, Presiden memiliki pengaruh yang sangat dominan yaitu sebagai pemegang kekuasaan pemerintah (*chief executive*) dan sebagai kepala negara dengan hak-hak konstitusionalnya (lazim disebut hak prerogatif), serta memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Hal ini menyebabkan lahirnya kekuasaan otoriter yang salah satunya disebabkan oleh banyaknya pasal-pasal yang luwes dalam UUD 1945 pra amandemen, sehingga menimbulkan multi tafsir. Dengan sistem

¹⁰ Mugeni, Pergeseran Kekuasaan Presiden dan Penguatan Kekuasaan DPR Pasca Perubahan NRI UUD 1945, Refleksi Hukum, Vol. 9 No. 2, Oktober 2015, hlm. 152

politik yang *executive heavy* seperti ini, tidak mampu memunculkan mekanisme *checks and balances* yang seimbang dan proporsional.¹¹

Terjadinya pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang, paling tidak membuktikan adanya daya dan upaya bangsa Indonesia untuk menjernihkan kedudukan antara Presiden sebagai lembaga eksekutif dengan DPR sebagai lembaga legislatif. Dengan kedudukan yang jelas, tentunya kian mempertegas pertanggungjawaban DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945). Sedangkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang bertugas mengoperasionalkan atau melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945). Dengan model pemisahan kekuasaan seperti itu akan semakin memperjelas batas-batas pertanggungjawaban antara Presiden dan DPR dalam memandang institusinya beserta fungsi dan wewenang yang diberikan UUD 1945. Berarti pemisahan kewenangan antara lembaga yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang dengan organ negara yang melaksanakan undang-undang memang wajib dilaksanakan. Mekanisme tersebut bertujuan untuk menghindari potensi tirani yang bisa timbul akibat penyatuan dua fungsi kelembagaan negara. Sedangkan alur pemikiran UUD 1945 sebelum perubahan seolah-olah mengabungkan dua jenis kelembagaan negara, yaitu kekuasaan pembentukan dan pelaksanaan undang-undang kepada Presiden.

Kerancuan pembagian kekuasaan antara lembaga pembentuk undang-undang dengan organ pelaksana undang-undang yang diatur dalam UUD 1945 pada gilirannya berdampak destruktif terhadap lahirnya berbagai bentuk penyimpangan konstitusional di Indonesia. Alasan fundamental inilah yang menjadi pertimbangan praktis dan taktis MPR untuk memisahkan kekuasaan lembaga negara antara yang bertugas mengkonstruksi undang-undang dengan yang melaksanakan undang-

¹¹ Lindra Darnela, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Sebuah Keniscayaan, *De Jure: Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 2 No. 2, Desember 2010, hlm. 137

undang. Harapannya di masa depan tidak ada lagi tumpang tindih (*overlapping*) kompetensi diantara Presiden dan DPR dalam UUD 1945.

Maksud baik dari sistem pemisahan tersebut adalah untuk meletakkan dan memperjelas prinsip pertanggungjawaban organ negara dalam menjalankan kewenangannya masing-masing. Dengan jelasnya kewenangan yang dipegang lembaga negara, setidaknya mampu memberikan pemahaman pada rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Rakyat pun dimudahkan untuk meminta atau menuntut pertanggungjawaban dan akuntabilitas lembaga negara dalam melaksanakan kewenangannya itu.¹² Pertanggungjawaban pemegang kekuasaan lembaga negara lebih mudah diminta rakyat apabila rakyat sendiri benar-benar mengetahui dan memahami prinsip-prinsip pembagian kekuasaan dalam UUD 1945. Karena tanpa adanya kejelasan wewenang DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, tentu berimplikasi pada kaburnya prinsip-prinsip negara hukum demokratis yang mengisyaratkan setiap pengambilan keputusan oleh lembaga negara harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Tetapi bila dicermati secara saksama, maka hasil perubahan pertama UUD 1945 yang berniat memindahkan kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden kepada DPR belumlah tegas. Hal itu bisa dipahami dari wewenang kedua lembaga negara tersebut dalam membentuk undang-undang. Pengaturan seperti itu otomatis berimbas pada kaburnya pertanggungjawaban antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang. Ketidakjelasan tanggungjawab disini adalah karena Presiden masih diberikan wewenang untuk turus serta dalam pembentukan undang-undang. Padahal kedudukan Presiden dalam Pasal 4 (1) UUD 1945 adalah sebagai kepala eksekutif yang bertugas menjalankan kekuasaan pemerintahan. Tetapi faktanya UUD 1945 juga mengharuskan

¹² Santika, I. G. N., Purnawijaya, I. P. E., & Sujana, I. G. (2019). Membangun Kualitas Sistem Politik Demokrasi Indonesia Melalui Pemilu Dalam Perspektif Integrasi Bangsa Dengan Berorientasikan Roh Ideologi Pancasila. Seminar Nasional 1 Hukum dan Kewarganegaraan. 1 (1), 74-85.

keterlibatan Presiden bersama-sama dengan DPR untuk membentuk undang-undang. Berarti UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, DPR dan Presiden telah ditetapkan sebagai dua lembaga negara yang berwenang membentuk undang-undang melalui persetujuan bersama. Sehingga tanpa disertai kerjasama dua lembaga negara ini, tidak mungkin ada rancangan undang-undang yang menjadi undang-undang.

Pengaturan yang demikian itu pada gilirannya membuat kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang adalah setara atau sederajat. Faktor inilah yang dianggap sebagai penyebab ketidakjelasan kompetensi antara Presiden sebagai organ eksekutif dengan DPR sebagai organ legislatif. Karena dengan seimbangny kekuasaan kedua lembaga negara itu dalam pembentukan undang-undang mengakibatkan kesulitan bagi rakyat untuk memberikan dan menjatuhkan penilaian secara obyektif terhadap pertanggungjawaban mengenai kualitas undang-undang yang dibentuknya. Adapun yang dianggap sumber kekacauan adalah mekanisme pembentukan undang-undang yang diformalisasi dalam UUD 1945 memperlihatkan keseimbangan antara kedudukan DPR dan Presiden. Keseimbangan DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang sudah mulai terpantau saat pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, hingga pengesahan rancangan undang-undang melalui persetujuan bersama. Dua kata sakti dalam membentuk undang-undang, yakni “persetujuan bersama” merupakan kunci pembuka bagi keberhasilan DPR dan Presiden dalam mengkonstruksi undang-undang. Dengan demikian, kalimat pamungkas yang dapat merampungkan pembahasan rancangan undang-undang sampai menjadi undang-undang adalah tergantung sepenuhnya pada kata “persetujuan bersama” antara DPR dan Presiden.

Akan tetapi untuk sampai pada pelabuhan “persetujuan bersama” dalam pembentukan undang-undang diperlukan kesepakatan DPR dan presiden. Persetujuan bersama merupakan kesepakatan politis kedua lembaga negara untuk mengakhiri proses pembentukan undang-undang.

Bahkan kekuatan mengikat “persetujuan bersama” dalam Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 diteguhkan kembali melalui ketentuan berikutnya. Dalam Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 ditekankan kembali, bahwa tanpa melalui persetujuan bersama, maka dapat dipastikan rancangan undang-undang yang sempat diajukan tidak boleh lagi diajukan dalam persidangan DPR masa itu. Dengan demikian, Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 merupakan ketentuan yang memperlihatkan dan membuktikan, bahwa betapa kuatnya kalimat “persetujuan bersama” sebagai dasar pertimbangan politik antara DPR dan Presiden dalam menyusun undang-undang.

Dengan memperhatikan pembahasan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945, yang meletakkan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada DPR, maka Pasal 20 Ayat (1) dan (2) UUD 1945 justru secara kontradiktif menentukan, bahwa bukan hanya DPR yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Karena untuk menjalankan kekuasaan tersebut diperlukan keterlibatan Presiden yang notabene sebagai lembaga eksekutif. Perubahan pertama UUD 1945 telah menggeser klausul pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR, klausul tersebut seringkali disebut sebagai *legislative vesting clause*. Di negara lain, *legislative vesting clause* tersebut pada umumnya menunjukan titik berat pada lembaga mana kewenangan sekaligus tanggungjawab membentuk undang-undang berada. Di Indonesia, pergeseran *legislative vesting clause* gagal menghasilkan pergeseran pada konfigurasi kekuasaan membentuk undang-undang di Indonesia. Baik secara normatif maupun praktik, Presiden tetap menjadi lembaga yang mendominasi pembentukan undang-undang di Indonesia.¹³

Apakah pengaturan seperti itu adalah sebuah upaya untuk mempertahankan derajat keseimbangan antara DPR dengan Presiden dalam pembentukan undang-undang? Apakah pengaturan yang demikian

¹³ Indra Perwira, Mei Susanto, dan Adnan Yazar, Pergeseran Semu Fungsi Pembentukan Undang-Undang Pada Perubahan UUD 1945, *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi*, Edisi 7, Juli 2018. hlm 111

itu tidak bertentangan dengan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 sebagai konsep semula yang mendasarinya? Sepintas lalu Pasal 20 Ayat (2) dan (3) UUD 1945 merupakan daya dan upaya MPR untuk mencapai titik keseimbangan antara kekuasaan DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang. Adapun harapan ideal MPR adalah untuk membangun mekanisme *checks and balances* antara kedua cabang kekuasaan dalam pembentukan undang-undang.

Akan tetapi Pasal 20 UUD 1945 memperlihatkan problematika antara apa yang merupakan pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya Perubahan UUD dengan hasil dari Perubahan UUD 1945. Karena Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 disatu pihak telah menggariskan DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang, sedangkan dipihak lain Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 justru mereduksi kedudukannya. Pengaturan demikian adalah problematika yang dialami Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 dengan ayat-ayat berikutnya. Bahwa Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang namun Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 malah membatasi dan mengurangnya melalui frase “persetujuan bersama”. Kata sakti yang berbentuk “persetujuan bersama” adalah suatu pernyataan kehendak antara DPR dengan Presiden dalam usaha merampungkan pembahasan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Keikutsertaan Presiden secara langsung dalam pembentukan undang-undang bersama-sama DPR adalah sebuah pengaturan yang kurang lazim dalam sistem pemerintahan presidensial. Apalagi kalau Indonesia dikatakan menganut dan menetapkan praktik pemisahan kekuasaan, meskipun dengan dalih saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga negara.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat dikatakan, bahwa Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 tanpa disadari telah memberikan kedudukan kepada Presiden sebagai satu lembaga negara tetapi mempunyai kewenangan ganda sekaligus, yaitu sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan

menurut Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 dan ikut berkecimpung membentuk undang-undang bersama-sama DPR. Terlebih lagi setelah dipahami, bahwa wewenang Presiden dalam pembentukan undang-undang tidak bisa dipandang remeh. Karena menurut UUD 1945 peran Presiden dalam pembentukan undang-undang tidak boleh dikesampingkan oleh DPR. Padahal lazimnya diberbagai negara, bahwa tugas pokok Presiden sebagai lembaga eksekutif adalah menjalankan kekuasaan pemerintahan, baik dengan mengoperasionalkan atau melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Jadi apakah kekuasaan yang didelegasikan UUD 1945 kepada Presiden untuk ikut serta dalam pembentukan undang-undang bersama DPR adalah wewenang yang bersifat tambahan? Pertanyaan itu menjadi sangat aneh. Karena tugas tambahan Presiden dalam keterlibatannya membentuk undang-undang ternyata mampu menandingi atau mengimbangi DPR yang menurut Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Dengan demikian, apabila pembahasan tersebut digunakan sebagai patokan normatif, maka sebenarnya Indonesia tidak mungkin dapat dikatakan menganut dan mempraktikkan sistem pemerintahan yang memisahkan kekuasaan (*separation of power*) antar lembaga negara.

Jadi DPR bukanlah organ negara yang sepenuhnya memegang tongkat kendali kekuasaan pembentukan undang-undang. Karena dalam mengorganisasikan kekuasaan tersebut, Pasal 20 Ayat (2) dan (3) UUD 1945 telah menggariskan, bahwa keikutsertaan Presiden sebagai salah satu lembaga negara yang mempunyai peran tidak kalah menentukan dibandingkan DPR. Apalagi bila berkaca pada Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 yang mengartikan, bahwa DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang melalui persetujuan bersama yang sebanding dengan kekuasaan yang dimiliki Presiden dalam pembentukan undang-undang. Peranan besar yang melakat pada Presiden menurut UUD 1945 dalam membentuk undang-undang tampak pada Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang memberikan tambahan hak kepada Presiden untuk mengajukan

rancangan undang-undang pada DPR. Oleh karenanya, Presiden memiliki hak konstitusional untuk mengajukan atau mengusulkan rancangan undang-undang. Implikasi dari adanya hak ini adalah setiap rancangan undang-undang yang diajukan presiden haruslah diterima DPR untuk dibahas bersama-sama dengan maksud mendapatkan kesepakatan politis dalam bentuk persetujuan bersama. Keberadaan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR ternyata membuka peluang bagi adanya konflik hak. Karena terbuka kemungkinan terjadinya benturan hak konstitusional antara Presiden dengan anggota DPR yang menurut Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 sama-sama berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Jauh berbeda dengan pengaturan yang tertuang dalam undang-undang yang mengatur tata cara pembentukan undang-undang, sebagaimana yang diamanatkan Pasal 22A UUD 1945. Karena dalam Pasal 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara substansial telah mengaubah dan mengganti kata “hak” dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 21 UUD 1945 dengan kata “dapat”. Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 43 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, bahwa.

Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR dan Presiden

Jadi solusi untuk mengatasi potensi benturan atau konflik politis antara Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dengan Pasal 21 UUD 1945 adalah melalui UU No. 12 Tahun 2011 di mana frase “berhak” kemudian diganti dengan kata “dapat”. Padahal kata berhak dengan kata dapat memiliki konsekuensi makna yang berbeda antara apa yang dimaksudkan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dengan Pasal 43 UU No. 12 Tahun 2011. Sudah dapat dipastikan, bahwa kata “berhak” kekuatan mengikatnya jelas berbeda tajam dengan kata “dapat”. Terlebih lagi tidak ada perbedaan pengaturan antara UUD 1945 dengan UU No. 12 Tahun 2011 mengenai kedudukan DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Dua lembaga

negara tersebut ditentukan memiliki kedudukan yang seimbang dalam pembentukan undang-undang.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa keberadaan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 21 UUD 1945 membawa implikasi logis terjadinya benturan hak antara dua institusi negara yang secara konstitusional memiliki hak yang sama untuk mengajukan rancangan undang-undang. Seandainya bila benar-benar terjadi benturan hak antara Presiden dengan anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang yang mengatur materi serupa dan waktu yang sama, maka rancangan undang-undang yang manakah dipakai atau dibahas dalam sidang paripurna untuk mendapatkan persetujuan bersama? Jalan keluar untuk mengatasi kelemahan akibat potensi benturan hak pengajuan rancangan undang-undang antara DPR dan Presiden seperti yang diformalisasi dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 21 UUD 1945 dapat ditemukan pada Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011. Dalam Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan, bahwa

“Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan”.

Bertolak dari Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011 sepiantas lalu DPR tampak memiliki kedudukan yang jauh lebih tinggi dibandingkan Presiden dalam rangka mengajukan rancangan undang-undang. Akan tetapi perlu dipahami bersama, bahwa besarnya porsi kekuasaan DPR hanyalah terbatas untuk rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR dan Presiden dengan muatan materi yang sama dalam satu masa sidang DPR. Apakah model pengaturan seperti itu yang dimaksudkan UUD 1945, bahwa DPR adalah lembaga negara pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang? Hal itu jelas tidak sesuai dengan maksud yang melatarbelakangi dibentuknya Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945. Karena Pasal

51 UU No. 12 Tahun 2011 justru membatasi kekuasaan DPR untuk membentuk undang-undang. Mengingat kekuasaan DPR hanya tampak dalam pengajuan rancangan undang-undang yang waktu dan materi sama. Dalam situasi dan kondisi seperti itu rancangan undang-undang yang diajukan Presiden hanya dijadikan sebagai bahan persandingan. Hal tersebut tentunya akan berbeda dengan pengertiannya bila rancangan undang-undang yang diajukan DPR dan Presiden berbeda. Berarti rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden dapat diajukan untuk dibahas guna mendapatkan persetujuan bersama.

Prosedur itulah yang membuat DPR tidak tampak sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang seperti yang dikehendaki Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945. Karena sesuai dengan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 sudah seharusnya DPR sebagai lembaga legislatif menentukan “kata akhir” dari setiap pembentukan undang-undang. Karena perlu dipahami, bahwa kekuasaan DPR untuk membentuk undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 bukan hanya tentang rancangan undang-undang yang diajukan Presiden menyangkut muatan materi sama. Sebab bila kekuasaannya sebatas itu, belumlah dapat dikatakan DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Terlebih lagi jika dicermati Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 yang mengharuskan rancangan undang-undang memperoleh persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang. Meskipun terdapat ketentuan yang menyatakan, bahwa rancangan undang-undang yang diajukan DPR dan Presiden dalam satu masa sidang DPR dengan muatan materi sama, yang dibahas adalah rancangan undang-undang DPR. Akan tetapi harus disadari, bahwa kata akhir masih tetap berada di tangan Presiden melalui persetujuannya terhadap rancangan undang-undang DPR tersebut. Hanya saja rancangan undang-undang yang berasal dari DPR menurut Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011 adalah lebih diprioritaskan pembahasannya bila dibandingkan dengan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden.

Kesimpulannya, baik rancangan undang-undang yang berasal dari DPR maupun yang diajukan oleh Presiden untuk dibahas dalam sidang paripurna tetap saja memerlukan persetujuan bersama dari dua lembaga negara tersebut agar menjadi undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945. Kemungkinan selalu terbuka, bahwa rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden yang digunakan sebagai bahan persandingan oleh DPR kenyataannya lebih mendominasi muatan materi undang-undang. Terdapat dua kemungkinan mengapa hal tersebut bisa terjadi. Pertama adalah menyangkut kualitas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden lebih baik daripada rancangan undang-undang yang diinisiasi DPR. Kedua, tidak kalah pentingnya adalah faktor kekuatan politik DPR yang mendukung rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Karena meskipun kualitas rancangan undang-undang yang diajukan Presiden adalah rendah, tetapi berkat dukungan politik yang diraihnya di DPR memungkinkan rancangan undang-undang yang diusulkannya berhasil mendapatkan persetujuan bersama, sehingga menjadi undang-undang.

Jadi Presiden menurut UUD 1945 adalah badan eksekutif yang memegang kekuasaan pemerintahan sekaligus juga terlibat secara langsung dalam pembentukan undang-undang yang sebenarnya domain lembaga legislatif. Bahkan keterlibatan Presiden dalam membentuk undang-undang dilengkapi dengan sarana hak konstitusional lainnya seperti mengajukan rancangan undang-undang yang akan dibahas bersama-sama DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama. Meskipun hak Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 adalah bersifat sekunder sepanjang mengatur muatan materi yang sama dengan rancangan undang-undang yang diajukan DPR. Adanya hak konstitusional Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, termasuk juga terlibat secara aktif guna mendapat persetujuan bersama, sehingga menjadi undang-undang tentunya memiliki makna penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Legitimasi Presiden untuk berpartisipasi membentuk undang-undang dapat dimengerti apabila berkaca pada fakta, bahwa tenaga ahli yang demikian banyak dengan jangkauan wilayah yang sangat luas menyebabkan pihak eksekutif sebagai lembaga yang paling riil mengetahui keadaan konkret di lapangan.

Melalui posisinya yang tidak berjarak dengan rakyat, membuat eksekutif paling mengetahui apa yang menjadi kebutuhan kontekstual rakyat yang perlu segera direalisasikan. Lagipula eksekutif memikul tugas dan tanggungjawab yang sangat berat dalam mensejahterakan rakyatnya. Di samping itu, eksekutif memiliki kelebihan yang tidak dimiliki legislatif, yaitu dalam pengambilan keputusannya, lembaga eksekutif jauh lebih cepat dan tanggap. Berbeda sekali dengan lembaga legislatif dalam memutuskan sesuatu biasanya sangat lamban. Karena itulah Presiden perlu dilibatkan dalam pembentukan undang-undang, termasuk berhak mengajukan rancangan undang-undang. Akan tetapi perlu diketahui, bahwa hanya Indonesia dengan sistem pemerintahan presidensial yang memberikan kekuasaan legislatif kepada Presiden melalui hak pengajuan rancangan undang-undang. Apalagi terlibat secara langsung dalam pembahasan rancangan undang-undang sampai mencapai kata mufakat dengan DPR melalui persetujuan bersama. Menurut penulis, pemberian kewenangan tersebut adalah upaya penyusun dan pengubah UUD 1945 untuk memberikan kesempatan yang luas kepada Presiden guna mengatur hal-hal yang dibutuhkan di lapangan dalam menggerakkan dan menjamin berputarnya roda penyelenggaraan pemerintahan agar dapat mewujudkan tujuan negara.

Terlebih lagi di dalam negara hukum (*rechtstaat or rule of law*), bahwa setiap tindakan dan pengambilan keputusan, pemerintah memerlukan dasar legalitas melalui peraturan berbentuk undang-undang dengan maksud untuk menjamin tegaknya kepastian hukum (*rechtzekerheid*). Apabila Pemerintah benar-benar membutuhkan dasar hukum, maka Presiden dapat segera mengajukan rancangan undang-undang kepada

DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama. Mengingat Indonesia menganut konsepsi negara hukum, tentunya Presiden memerlukan legalitas yuridis bagi tindakannya dalam menjalankan tugas-tugasnya. Terkadang partisipasi Presiden dalam pembentukan undang-undang sangatlah penting, apalagi jika penyelesaian masalah di lapangan membutuhkan waktu yang cepat. Dengan keterlibatannya dalam pembentukan undang-undang, secara tidak langsung memberikan ruang dan kesempatan yang luas bagi Presiden untuk menuangkan segala kepentingannya dalam undang-undang. Jadi dapat disimpulkan, bahwa undang-undang merupakan bentuk kekompakan Presiden dan DPR melalui kerja sama erat. Hal itu tercermin kembali dalam bentuknya yang paling jelas dan konkret, yaitu persetujuan bersama.

C. Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Selain Presiden berpartisipasi langsung dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR, maka berdasarkan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 Presiden juga mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang. Ketentuan seperti itulah seolah-olah menegaskan, bahwa pengesahan rancangan undang-undang yang telah memperoleh persetujuan bersama merupakan kewajiban imperatif Presiden. Tujuan pengesahan rancangan undang-undang adalah untuk membuatnya mengikat setelah menjadi undang-undang. Kekuatan mengingat undang-undang, karena secara formil telah mendapatkan pengesahan dari Presiden yang disertai dengan perintah untuk mengundangkannya dalam lembaran negara. Pengundangan¹⁴ undang-undang dalam lembaran negara berimplikasi

¹⁴ Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Maksudnya agar supaya setiap orang dapat mengetahui peraturan perundang-undangan, pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia. Dengan penyebarluasan diharapkan masyarakat mengerti, dan

pada daya laku (validitas) yang mengikat umum. Pengundangan juga dapat dipandang sebagai dasar pengenaan sanksi bila dikemudian hari ada seseorang yang melanggar norma undang-undang. Karena jika undang-undang sudah diundangkan dalam lembaran negara, maka berlaku asas hukum, bahwa tiada maaf atau alasan apapun untuk membela diri dari kesalahan dengan menyatakan tidak tahu menahu mengenai tindakannya yang bertentangan dengan undang-undang. Alasan tersebut tidak mungkin diterima aparat penegak hukum karena undang-undang telah diundangkan dalam lembaran negara yang mengakibatkan kandungan normanya bersifat mengikat dan memaksa untuk dipatuhi atau dilaksanakan.

Keberlakuan undang-undang dapat dipaksakan oleh alat perlengkapan negara, apabila norma dalam undang-undang itu dilanggar. Sekalipun orang yang bersalah menyangkal keberadaan norma undang-undang dengan alasan ketidaktahuannya akan larangan terhadap suatu perbuatannya. Praktek hukum seperti itu merupakan penerapan teori *fictie*, yang menganggap semua orang sudah tahu dengan keberlakuan undang-undang dalam suatu negara. Asas *fictie* berarti, bahwa jika ada seseorang yang melanggar suatu undang-undang, tidak dapat diperkenankan membela dan membebaskan diri dengan alasan saya tidak tahu menahu adanya undang-undang itu.¹⁵

Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan, bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Pasal tersebut seolah-olah membedakan kedudukan Presiden yang bukan hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) tetapi juga meliputi kepala negara (*head of state*). Perbedaan tersebut akan menjadi lebih jelas lagi bila seandainya kita mencoba membandingkan pengertian antara tugas Presiden sebagai

memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud.

¹⁵ C.S.T Kansil dan Kansil Kristiana, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm.

kepala pemerintahan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 yang terlibat secara langsung membahas rancangan undang-undang hingga mendapatkan persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang. Sedangkan tugas Presiden sebagai kepala negara terlihat dari Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 yang memerintahkan kembali kepada Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama. Dengan begitu sepias lalu memperlihatkan sistem pemerintahan presidensial yang dianut dan dikembangkan memiliki dua kepribadian hukum yang bersemayam dalam satu tubuh lembaga negara, yaitu Presiden. Namun kebenaran argumentasi tersebut sangat tergantung dari praktek ketatanegaraan yang berlangsung kelak. Dengan kata lain, penulis memahami Pasal 20 Ayat (2) dan (4) UUD 1945 dalam arti berbeda yang ke depannya amat dipengaruhi/ditentukan oleh dinamika politik dan praktek ketatanegaraan di lapangan.

Bagaimana jadinya bila Presiden menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama seperti yang dimaksud Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945? Mengingat terdapat sedikit perbedaan maksud antara pengaturan yang tercantum pada Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dengan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945. Pengertian tersebut tidak mungkin berbeda di lapangan seperti yang dimaksud Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945, apabila Presiden menjalankan kewajibannya. Artinya Presiden tidak menolak mengesahkan rancangan undang-undang melalui pembubuhan tanda tangannya sebagai simbol persetujuan bersama sebagaimana tertuang dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945. Tindakan demikian memang harus dilakukan Presiden, karena rancangan undang-undang telah memperoleh persetujuan bersama dalam rapat paripurna. Meskipun faktanya bukan Presiden sendiri yang turun tangan langsung dalam pembahasan rancangan undang-undang. Karena UU No. 12 Tahun 2011 memperkenankan Presiden untuk menugaskan atau mewakilkan kepada salah satu pembantunya, yaitu menteri terkait yang membidangi urusan undang-undang guna membahas bersama-sama DPR. Tetapi bila

Presiden bersikeras menolak untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara menteri yang mewakilinya dengan DPR, berarti konsep yang dikembangkan dalam praktek pembentukan undang-undang adalah pemisahan kekuasaan (*separation*) kedudukan dan kewenangan antara Presiden selaku kepala pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dengan Presiden sebagai kepala negara seperti yang dimaksud Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945.

Jika Presiden benar-benar menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama, maka konsep yang dipraktektekan dalam pembentukan undang-undang adalah lebih condong mengikuti pola penyusunan undang-undang yang lazimnya berlaku di negara-negara yang sistem pemerintahannya parlementer. Adapun mekanisme pembentukan undang-undang dalam sistem pemerintahan parlementer sudah ditentukan dengan jelas, bahwa berlaku pemisahan kehendak ketika rancangan undang-undang dibahas menteri sebagai wakil pemerintah dengan parlemen. Apalagi rancangan undang-undang hasil pembahasan pemerintah dengan parlemen harus disodorkan kembali kepada raja/ratu/kaisar dalam kapasitasnya sebagai kepala negara untuk disahkan, sehingga menjadi undang-undang yang secara formal mengikat umum.

Untuk mengantisipasi dan menanggulangi praktek parlementer dalam pembentukan undang-undang, karena tidak diljalankannya Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945, MPR kemudian menambahkan ketentuan lainnya yang bermaksud mempertegas dan memperkuat keberadaannya. Ketentuan baru yang dibentuk MPR adalah Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 dengan maksud supaya rancangan undang-undang yang sudah mendapatkan persetujuan bersama otomatis menjadi undang-undang meskipun tanpa disahkan oleh Presiden. Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 menyatakan, bahwa “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari

semenjak rancangan undang-undang tersebut telah disetujui, rancangan undang-undang sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”. Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 secara eksplisit menegaskan bila Presiden bersikeras menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama sebagaimana diatur pada Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, maka dalam kurun waktu 30 hari sejak suatu rancangan undang-undang disetujui bersama otomatis sah menjadi undang-undang, meski tanpa dibarengi dengan tindakan pengesahan dari Presiden seperti yang ditentukan dalam Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945. Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 pada hakekatnya meneguhkan dan menegaskan kembali maksud Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 sepanjang mengenai persetujuan bersama. Berarti ketentuan konstitusional tersebut secara imperatif harus dijalankan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang sebelumnya telah menyatakan kehendaknya melalui persetujuan bersama atas rancangan undang-undang, sehingga menjadi undang-undang.

Keberadaan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 dengan gamblang menjelaskan, bahwa rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden sudah dapat dipastikan menjadi undang-undang. Meskipun Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 mengemukakan, bahwa rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama perlu disahkan kembali oleh Presiden. Tetapi berkat adanya Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, walau Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama, maka perubahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang hanyalah tinggal menunggu waktunya saja. Adapun limit waktu yang diberikan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 untuk pemberlakuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang adalah 30 hari semenjak suatu rancangan undang-undang mendapat persetujuan bersama. Sayangnya kehadiran Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 bukannya menjadi solusi yang mampu mengurai permasalahan sebelumnya, tetapi justru melahirkan persoalan baru. Permasalahan yang timbul kemudian adalah terkesan

membiarkan atau memperbolehkan Presiden untuk menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang sebelumnya telah disetujuinya bersama-sama DPR. Berarti terbuka peluang di kemudian hari adanya suatu rancangan undang-undang yang telah memperoleh persetujuan bersama, tetapi tidak disahkan oleh Presiden, sehingga rancangan undang-undang tersebut tetap berlaku meskipun tanpa dibarengi tindakan pengesahan dari Presiden.

Dengan kata lain, bahwa terdapat rancangan undang-undang yang berlaku secara otomatis, karena tidak mendapatkan pengesahan secara formil dari Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945. Tidak lain karena telah ditentukan tenggang waktu pemberlakuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, yaitu tidak lebih dari 30 hari semenjak rancangan undang-undang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Bagaimana pun dengan hadirnya ketentuan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, Presiden dapat menghindari dari kewajiban untuk menandatangani rancangan undang-undang yang telah disetujui dalam rapat paripurna DPR.¹⁶ Berarti secara tidak langsung Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 menjustifikasi dan membenarkan adanya praktek parlementer dalam pembentukan undang-undang di Indonesia yang sistem pemerintahannya menganut presidensial. Dengan kehadiran Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 tanpa disadari telah terjadi pemaksaan praktek parlementer dalam pembentukan undang-undang. Meskipun kebenaran argumentasi penulis adalah sangat bergantung pada tindakan Presiden dalam menghadapi persoalan ini. Karena bila Presiden menandatangani rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama, maka praktek yang tampak adalah pembentukan undang-undang seperti yang lazimnya dikembangkan dalam sistem pemerintahan presidensial. Sebab jika sampai berlaku ketentuan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, maka

¹⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 228

yang terlihat adalah model legislasi yang lazimnya dipraktekkan negara-negara yang mengadopsi sistem pemerintahan parlementer.

Sudah seharusnya permasalahan konstitusional tersebut jangan sampai muncul kepermukaan. Karena Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 sesungguhnya secara gamblang menegaskan, bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang. Namun karena terselip kata “untuk” dalam Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945, maka penafsiran yang diberikan terhadap kalimat “persetujuan bersama” seperti yang dimaksud Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 belumah dianggap final dan mengikat (*final and binding*). Dengan pemahaman seperti itu, otomatis rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama diharuskan lagi memperoleh pengesahan dari Presiden supaya berlaku dan mengikat umum. Karena tanpa dilengkapi dengan pengesahan Presiden, maka rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak mungkin pernah menjadi undang-undang, apalagi sampai mengikat umum. Konsekuensi yang dikembangkan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 adalah adanya pemisahan yang tegas antara kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dengan kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai kepala negara. bilamana sistem pemerintahan yang dikembangkan adalah parlementer, maka Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 pada dasarnya memposisikan Presiden sebagai negara yang bertugas secara seremonial. Sedangkan wewenang Presiden sebagai kepala pemerintahan tersirat secara dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 pada saat rancangan undang-undang dibahas bersama DPR sampai mendapat persetujuan bersama.

Karakter parlementer semakin terasa kental jika Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 dikaji dan dianalisis secara saksama. Karena penolakan Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama seolah-olah mengakibatkan kedudukannya menyerupai kepala negara (*head of state*) dalam pembentukan undang-undang pada

sistem pemerintahan parlementer. Pendapat tersebut didasari alasan, bahwa adanya perbedaan kehendak Presiden, baik saat pembahasan rancangan undang-undang dengan DPR sampai mendapatkan persetujuan bersama maupun tindakan untuk mengesahkan rancangan undang-undang.¹⁷ Padahal dalam sistem pemerintahan presidensial tentu tidak dibenarkan praktek yang memisahkan kedudukan dan tugas Presiden sebagai kepala negara dengan kedudukan dan tugas Presiden selaku kepala pemerintahan. Perbedaan menjadi penting, karena banyak negara yang menganut praktek memisahkan antara kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan, yaitu khususnya negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.¹⁸

Jadi dalam sistem pemerintahan presidensial tidak perlu dilakukan pemisahan kedua fungsi tersebut. Mengingat kedua fungsi itu dipegang oleh satu pribadi hukum, yaitu Presiden. Bila demikian, maka muncul konsekuensi, bahwa kehendak Presiden saat pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR seharusnya paralel sifatnya dengan pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujuinya. Berarti sudah semestinya tidak ada perbedaan kehendak Presiden antara waktu pembahasan rancangan undang-undang dengan pengesahan rancangan undang-undang. Terlebih lagi rancangan undang-undang yang dibahas DPR dan Presiden sudah mendapatkan persetujuan bersama. Berarti sebagai negara yang menganut konsepsi dan mengembangkan praktek presidensial, penolakan Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang adalah berlawanan dengan kelaziman praktek yang diterapkan di berbagai negara. Andai kata komitmen sistem pemerintahan presidensial diletakan pada Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945, maka ketentuan tersebut seharusnya bermakna yuridis imperatif, sehingga pengesahan rancangan

¹⁷ Santika, I. G. N. (2020). Menelisik Akar Kegaduhan Bangsa Indonesia Pasca Disetujuinya Hasil Revisi UU KPK Dalam Perspektif Pancasila. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*. 6 (1), 6-36. <http://dx.doi.org/10.23887/jiis.v6i1.25001>

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm.127

undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama adalah wajib dilaksanakan Presiden. Oleh sebab itu, untuk memperoleh kesimpulan yang komperhensif dan holistik mengenai prosedur pembentukan undang-undang yang selaras dengan sistem pemerintahan presidensial perlulah dikaitkan antara Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dengan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945.

Menilik Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, Presiden sebenarnya tidak memiliki alasan apapun untuk mengelak dari kewajibannya untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujuinya bersama-sama dengan DPR. Karena itu, Presiden tidak memiliki hak untuk menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama. Bila demikian, berarti Presiden tidak mempunyai landasan yang kuat untuk mengelak dari kewajiban konstitusionalnya dalam mengesahkan rancangan undang-undang yang disertai dengan pengundangannya dalam lembaran negara. Implikasi yang muncul bila pengertian seperti itu diberikan pada Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 berarti pengaturan tambahan berupa Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 seharusnya tidak perlu. Sebab dengan hadirnya Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 seakan-akan mendukung dan melegalkan praktek parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial, khususnya di bidang pembentukan undang-undang. Berarti sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 pasca perubahan adalah condong menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi konsep yang dipraktekkan dalam pembentukan undang-undang ternyata mengarah ke pola parlementer. Padahal kesepakatan awal MPR dalam melakukan Perubahan UUD 1945 adalah mempertegas, memperkuat, dan memperteguh lagi semangat pemerintahan presidensial melalui prakteknya. Berpegang teguh pada pendirian semula tersebut, maka Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 sudah semestinya ditafsirkan sebagaimana berlaku dalam mekanisme pembentukan undang-undang di negara-negara yang menganut dan mempraktekkan sistem pemerintah presidensial.

Intepretasi seperti itu semestinya lebih bermakna yuridis imperatif untuk dilakukan. Karena sistem ketatanegaraan Indonesia versi UUD 1945 tidaklah menganut sistem pemerintahan parlementer yang umumnya memisahkan antara kedudukan dan tugas Presiden sebagai kepala negara dengan perdana menteri selaku kepala pemerintahan. Jika paradigma demikian dilekatkan, Presiden tentunya tidak mempunyai dalih apapun untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama. Dengan keberadaan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 faktanya ke depannya masih terbuka peluang bagi Presiden untuk menolak rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama. Apabila persoalan demikian sampai muncul, alasan apakah yang sesungguhnya membenarkan/menjustifikasi tindakan Presiden menurut UUD 1945? Padahal Perubahan UUD 1945 pada awal mulanya berkehendak meneguhkan, menegaskan dan mewujudkan prinsip-prinsip ketatanegaraan Indonesia yang menganut dan mengembangkan sistem pemerintahan presidensial dalam pembentukan undang-undang. Apakah sikap penolakan Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama tidak bertentangan dengan sumpah jabatannya sebagai Presiden? Mengingat dalam sumpahnya sudah ditentukan dengan tegas untuk melaksanakan UUD 1945 selurus-lurusnya.

Meminjam istilah Prodjodikoro,¹⁹ bahwa tindakan Presiden tersebut merupakan perbuatan melanggar hukum. Pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden adalah terhadap hukum konstitusi yang dapat dikatagorikan sebagai pelanggaran berat. Dan jika peristiwa demikian benar-benar terjadi, adalah sebuah jalan bagi lembaga terkait untuk meminta atau menuntut pertanggungjawaban Presiden. Sebagai sebuah kesimpulan, bahwa Presiden sesungguhnya tidak memiliki alasan yang dapat dibenarkan untuk menolak pengesahan rancangan undang-undang

¹⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum*, (Bandung: Sumur, 1984), hlm.1

yang telah mendapatkan persetujuan bersama. Artinya rancangan undang-undang yang dibahas dan diperdebatkan oleh DPR dan Presiden hingga mendapatkan persetujuan bersama secara materil dalam rapat paripurna DPR adalah final. Dan peluang Presiden untuk menolak rancangan undang-undang terletak pada Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, yaitu saat proses atau tahap pembahasan bersama dengan DPR atas suatu rancangan undang-undang. Karena dalam tahapan pembahasan rancangan undang-undang antara DPR dan Presiden terdapat proses panjang untuk menggali dan menemukan kesepakatan atau konsensus politik dalam bentuk persetujuan bersama. Itulah alasannya mengapa setelah mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh ditolak pengesahannya oleh Presiden dengan argumentasi apapun. Jadi rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tidak sia-sia dan berlaku walaupun presiden tidak menandatangani.²⁰

Bila dikomparasikan prosedur pembentukan undang-undang antara sebelum Perubahan UUD 1945 dengan pasca Perubahan UUD 1945, maka penulis berpandangan, bahwa mekanisme pembentukan undang-undang setelah Perubahan UUD 1945 yang dipraktekkan DPR dan Presiden adalah lebih mendekati model legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer. Akan berbeda dengan sebelum Perubahan UUD 1945, yang menurut Pasal 20 UUD 1945, bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Konsekuensinya tidak akan pernah ada rancangan undang-undang menjadi undang-undang sebelum mendapatkan persetujuan DPR. Di sini baru terlihat DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Tetapi perlu diketahui, bahwa sebelum Perubahan UUD 1945, Presiden memiliki semacam hak veto untuk menolak rancangan undang-undang, meskipun rancangan undang-undang telah mendapatkan persetujuan dari DPR. Namun sebenarnya disinilah letak keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang.

²⁰ Desy Cristalia, Politik Hukum Mekanisme Pengesahan Rancangan Undang-Undang Di Indonesia, *Al-Balad: Journal of Constitutional Law*, Volume 2 Nomor 1, 2020, hlm. 3

Kekacauan pembentukan undang-undang pasca amandemen UUD 1945, lebih diakibatkan oleh apa yang sebelumnya merupakan ide yang mendasari perubahan terhadap mekanisme pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 yang ternyata tidak sejalan dengan apa yang kemudian dihasilkan MPR. Semestinya MPR lebih cermat lagi saat melakukan perubahan terhadap prosedur pembentukan undang-undang dalam UUD 1945. Sehingga apa yang menjadi kesepakatan awal untuk melakukan Perubahan UUD 1945 tidak jauh melenceng dengan apa yang dihasilkan setelah UUD 1945 diamandemen. Disparitas seperti itu terjadi karena dalam pembahasan Perubahan UUD 1945 terjadi kompetisi dan pertarungan kepentingan politik dari perubahnya. Karenanya wajar jika hasil Perubahan UUD 1945 masih sangat jauh dari harapan besar rakyat Indonesia.

D. Pengundangan Rancangan Undang-Undang Dalam Lembaran Negara

Kesempatan Presiden untuk menolak rancangan undang-undang yang sudah mendapatkan persetujuan bersama sebenarnya telah tertutup rapat dengan kehadiran Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945. Karena Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 pada hakekatnya memberikan limit waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang mendapatkan persetujuan bersama akan menjadi undang-undang secara otomatis meskipun tanpa dibarengi dengan adanya pengesahan dari Presiden. Namun dengan keberadaan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, kemungkinan besar akan ada rancangan undang-undang yang menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Seandainya bila Presiden menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah mendapatkan persetujuan bersama dengan dalih Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, lantas siapakah yang akan mengundangan undang-undang tersebut dalam lembaran negara? Kebiasaan praktek ketatanegaraan yang berkembang di Indonesia adalah menyerahkan kewenangan tersebut kepada menteri yang ruang dan lingkup tugas serta tanggungjawabnya berada di bidang pembentukan undang-undang.

Menurut UU No. 10 Tahun 2004 menteri yang ruang dan lingkupnya berada dalam pembentukan undang-undang adalah Menteri Hukum dan HAM.

Akan tetapi persoalan legitimasi pun segera muncul, karena apa haknya seorang menteri yang notabene hanyalah pembantu Presiden untuk mengundang undang-undang yang keberadaannya tidak dikehendaki atasannya sendiri, yaitu Presiden. Semestinya menteri sebagai bawahan langsung Presiden bertindak atas perintah atau tunduk pada kehendaknya itu. Namun oleh UU No. 10 Tahun 2004 paradigma logis tersebut dimanipulasi sedemikian rupa. Karena menteri yang diberikan tugas untuk mengundang undang-undang tersebut bertindak lain dengan kemauan Presiden sebagai atasan yang mengangkatnya. Argumentasi seperti itu tentunya melemahkan legitimasi menteri berkenaan dengan tugasnya untuk mengundang rancangan undang-undang yang keberadaannya justru mendapatkan penolakan dari Presiden.

Hal itu bisa terjadi karena format undang-undang yang masih berkepala surat atau bersubyek “Presiden Republik Indonesia”, sehingga masih memerlukan pembubuhan tanda tangan Presiden. Logika semacam itu dapat diterima sebelum adanya Perubahan UUD 1945. Karena berdasarkan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum diubah ditegaskan, bahwa lembaga pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang adalah Presiden. Tetapi paradigma tersebut haruslah diubah seiring dengan terjadinya pergeseran kedudukan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945. Karenanya keharusan mengubah atau mengganti format undang-undang menjadi persoalan yang sebetulnya tidak mungkin ditunda-tunda lagi, sehingga secara riil DPR lah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Tetapi pasca Perubahan UUD 1945 yang bertujuan memindahkan bandul pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ke DPR, belumlah

diikuti dengan perubahan format undang-undang. Mengingat format undang-undang masih tetap berkepala surat Presiden, sehingga berimplikasi, bahwa setiap rancangan undang-undang supaya bisa menjadi undang-undang masih memerlukan pengesahan sekaligus pengundangan dari Presiden.

Ketentuan yang mengharuskan Presiden untuk mengesahkan setiap rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang adalah selaras dengan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945. Namun dengan keberadaan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, seolah-olah terjadi pembiaran konstitusional terhadap tindakan Presiden yang menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama. Alur pemikiran yang seperti itu pada gilirannya melahirkan alasan logis untuk menyerahkan tanggungjawab pengundangan undang-undang kepada salah satu institusi negara. Pilihan untuk mengundangkan undang-undang dalam lembaran negara pun dijatuhkan kepada Menteri Hukum dan HAM yang merupakan bawahan langsung Presiden. Perlu diketahui, bahwa terdapat perbedaan cukup mendasar antara undang-undang yang berlaku karena disahkan Presiden dengan undang-undang yang berlaku karena Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945. Lantas di manakah letak perbedaannya?

Dalam Pasal 73 Ayat (1), (2), (3), dan (4) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan, “ Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan”. “Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. “Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3)

harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia”. Dengan demikian, perbedaan yang tampak antara undang-undang yang berlaku karena disahkan oleh Presiden dengan undang-undang yang berlaku karena tidak memperoleh pengesahan dari Presiden adalah pada bunyi kalimat dari pengesahan yang dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang itu.

E. Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Hubungan fungsional yang dikonstruksi UUD 1945, khususnya antara lembaga eksekutif dengan legislatif dalam teori dan prakteknya di Indonesia perlu disinggung pada kesempatan kali ini. Apalagi sedang hangat-hangatnya diskursus publik mengenai relasi lembaga eksekutif dengan legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebab pasca Perubahan UUD 1945, hubungan kedua lembaga negara tersebut tampak kurang harmonis satu sama lain. Hal itu ditandai dengan terjadinya konflik politik dalam menjalankan tugas dan wewenang untuk mencapai tujuan bersama. Ketidakharmonisan itu tersirat jelas dalam tugas dan kewenangan Presiden, baik yang ditentukan oleh UUD 1945 maupun undang-undang. Terlebih lagi bila tugas kenegaraan Presiden bersentuhan langsung dengan pengawasan politik DPR dalam bentuk persetujuan dan pertimbangan. Pola hubungan Presiden dan DPR yang berusaha diterapkan UUD 1945 pasca perubahan adalah mengadopsi mekanisme politik saling mengawasi dan mengimbangi. Akan tetapi sangat disayangkan, bahwa mekanisme *checks and balances* yang hendak dipraktekkan justru terkesan dipaksakan. Terlihat adanya kepincangan dan kegaduhan relasional antara fungsi Presiden dengan pengawasan politik DPR. Pasca Perubahan UUD 1945, kelemahan yang mencolok mata adalah kendornya vitalitas Presiden dalam pengambilan keputusan di segala bidang kehidupan. Hal itu dapat dipahami, karena sistem

ketatanegaraan yang dibangun setelah bergejolaknya gelombang reformasi UUD 1945 adalah lebih menitik beratkan bandul kekuasaan pada DPR.

Padahal pola hubungan antara Presiden dengan DPR yang dikehendaki UUD 1945 adalah dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial. Berarti baik secara yuridis maupun politis seharusnya kedudukan Presiden dengan DPR adalah sama-sama kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Yang tampak justru kontradiktif, karena sepiantas lalu gaya hubungan kemitraan antara Presiden dengan DPR seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Hal itu terjadi karena besarnya pengaruh DPR dalam praktek ketatanegaraan yang seakan-akan kekuasaan politiknya melampaui batas yuridis. Pendapat itu perlu disampaikan, sebab sering kali terlihat ketika DPR memberikan pertimbangan politis kepada Presiden mengenai tugas-tugasnya. Hal seperti itu tentunya tidak sesuai dengan maksud kesepakatan awal MPR dalam melakukan Perubahan UUD 1945. Karena salah satu kesepakatan MPR dalam mengubah UUD 1945 adalah mempertahankan sistem pemerintahan presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem pemerintahan presidensial).²¹ Muncul pertanyaan, mengapa kesepakatan MPR untuk melakukan perubahan UUD 1945 khususnya sepanjang kekuasaan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial perlu disempurnakan lagi? Apakah sebelum dilakukannya Perubahan UUD 1945 sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia kurang sempurna, sehingga perlu disempurnakan?

Sebelum Perubahan UUD 1945 mengenai mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada MPR selaku lembaga tertinggi negara, semakin menguatkan keyakinan banyak kalangan, bahwa sistem pemerintahan yang dianut, dikembangkan, dan dipraktekkan Indonesia

²¹ Jilmy Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, hlm.243

dalam ketatanegaraan adalah kuasi presidensial atau presidensial kurang murni (semu). Hal itu dikuatkan dengan beberapa pendapat pakar hukum tata negara yang banyak menyamakan MPR dengan parlemen sebagaimana dalam sistem pemerintahan parlementer. Derajatnya disetarakan dengan parlemen, karena secara konstitusional MPR menyusun ketentuan yang bersifat mengatur dan mengikat, misalnya UUD 1945. Oleh karena itulah MPR dikatakan sebagai institusi negara yang memiliki fungsi legislasi, seperti lembaga legislatif pada umumnya. Berarti secara konstitusional MPR memiliki fungsi yang identik dengan lembaga legislatif untuk ikut serta membuat ketentuan yang bersifat mengatur dan mengikat umum. Argumentasi tersebut diperkuat lagi bila dicermati dengan saksama kewenangan MPR untuk mengangkat dan memberhentikan Presiden melalui suara terbanyak (voting). Sehingga konsepsi pembentukan dan pemberhentian (Presiden) kepala pemerintahan mirip seperti yang dipraktekkan dalam sistem pemerintahan parlementer. Mekanisme pemilihan kepala pemerintahan dengan model seperti itu adalah karakter yang lazimnya dianut, berlaku, dan dikembangkan dalam sistem pemerintahan parlementer. Misalkan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) diangkat dan diberhentikan parlemen melalui suara terbanyak. Dalam negara yang sistem pemerintahannya parlementer yang menjadi sentral kekuasaan adalah parlemen. Sebab kedudukan parlemen dalam sistem pemerintahan parlementer merupakan simbol kedaulatan rakyat. Begitu pula dengan sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang menempatkan MPR sebagai sentral kekuasaan. Terlebih lagi MPR telah ditentukan sebagai lembaga negara yang memegang dan melaksanakan kedaulatan rakyat.

Berarti Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945 mempraktekkan sistem pemerintahan presidensial (kuasi presidensial atau kuasi parlementer). Karena dalam sistem pemerintahan Indonesia, meskipun Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR dan sebaliknya DPR tidak

dapat menjatuhkan Presiden, akan tetapi Presiden bertanggungjawab kepada MPR; sedangkan anggota DPR tersebut seluruhnya merupakan anggota MPR...karena Presiden bertanggungjawab kepada MPR, maka sebenarnya Presiden secara tidak langsung bertanggungjawab pula kepada DPR yang merupakan anggota MPR itu.²² Alasan itulah yang mendorong ide dan gagasan Perubahan UUD 1945 yaitu dalam rangka mengagendakan penyempurnaan terhadap sistem pemerintahan Indonesia agar benar-benar menganut praktek sistem pemerintahan presidensial murni. Setelah gagasan reformasi tersebut berhasil diwujudkan melalui Perubahan UUD 1945 secara komperhensif, kini secara teoritis sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah presidensial murni.

Hal itu tidak terlepas dari ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yang terkandung dalam UUD 1945, misalnya dalam ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Selain itu, Pasal 17 UUD 1945 secara eksplisit menegaskan, bahwa Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) yang menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahannya dibantu oleh menteri-menteri negara. Hal itu merupakan konsekuensi menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kemudian berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945, DPR ditentukan sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Ditambah lagi dengan adanya Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan diselenggarakannya pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Di samping itu, pemilu Presiden ditinjau dari segi waktu pelaksanaan dan orangnya pun dibedakan dengan pemilu DPR berdasarkan Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945. Kemudian Pasal 7C UUD 1945 menentukan Presiden tidak memiliki kewenangan membubarkan dan/atau membekukan DPR. Hal itu berkesesuaian dengan bunyi Pasal 7 UUD 1945 yang menentukan masa

²² Mahmud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm.93

jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara definitif selama lima tahun. DPR tidak boleh menjatuhkan Presiden karena adanya perbedaan pandangan politik. Berbeda halnya ketika Presiden dan Wakil Presiden terbukti menerbos rambu-rambu konstiusional yang tertuang dalam Pasal 7A UUD 1945. Dapat juga karena Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarakat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan melalui pranata *impeachment* yang alasannya secara limitatif diatur dalam Pasal 7B UUD 1945.

Namun apa yang tertung secara teoritis dalam naskah UUD 1945 perlu dikoreksi dan diverifikasi kembali melalui realitas praktek ketatanegaraan Indonesia. Jika praktek ketatanegaraan Indonesia dikaji secara mendalam melalui berbagai sumber berita, baik itu televisi, internet, surat kabar, maupun opini para ahli, maka pendapat umum yang terbentuk pada prinsipnya berkisar diseputaran sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang prakteknya condong bergaya parlementer. Lalu mengapa banyak ahli hukum dan ilmuwan politik yang berpendapat, bahwa Indonesia pada tataran teoritisnya menganut sistem pemerintahan presidensial tetapi pemerintahan berjalan dengan nuansa kental atau corak parlementer? Tidak keliru bila ada yang berpendapat demikian, sebab terjadi disparitas antara apa yang tertulis dalam teks konstitusi dengan praktek riilnya di lapangan ketatanegaraan. Praktek yang diselenggarakan Indonesia dalam sistem ketatanegaraannya lebih mengarah pada corak parlementer yang sangat bertolak belakang dengan maksud konstitusinya. Karena UUD 1945 secara eksplisit menegaskan, bahwa Indonesia mengadopsi dan mengembangkan praktek sistem pemerintahan presidensial. Gaya parlementer yang dipraktekkan Indonesia terlihat dari beberapa tugas dan wewenang Presiden yang bersentuhan langsung dengan fungsi politik DPR. Lebih konkretnya lagi, bahwa nuansa parlementer semakin kental terasa pada saat pengambilan

keputusan oleh Presiden yang memerlukan keterlibatan dan sentuhan politik DPR di dalamnya.

Tidak jarang durasi pengambilan kebijakan atau keputusan oleh Presiden yang didalamnya mengharuskan keterlibatan dan partisipasi DPR adalah lebih lama. Keputusan yang akan diambil sangat lamban atau bertele-tela, sehingga terkesan lambat sekali dalam merespon dan mengeksekusi permasalahan yang ada. Tergepoh-gepohnya Presiden dalam pengambilan keputusan ditenggarai karena kurangnya legitimasi pemerintah di mata DPR, sehingga memaksanya untuk selalu berpikir keras menyusun strategi politik agar tidak dijegal dan digagalkan. Kegagalan Presiden dalam merangkul dan memikat hati DPR sering kali menghambat tugas-tugas kenegaraannya. Dalam satu kesempatan, bukan dukungan yang disuguhkan DPR kepada Presiden, melainkan perlawanan sengit yang terkadang dilakukan secara membabi buta. Kekurangmampuan Presiden dalam meloloskan program kerjanya yang memerlukan dukungan politik DPR dapat dipastikan menjalar ke semua rencana strategis pemerintah yang pengimplementasiannya memerlukan campur tangan DPR. Hal itu diakibatkan terjadinya konflik politik berkepanjangan yang menerjang hubungan kerja DPR dan Presiden. Padahal sebagai dua institusi yang memiliki tugas dan fungsi berbeda tetapi membutuhkan kerja sama yang intim dalam mencapai sebuah tujuan. Presiden sekarang ini sangat membutuhkan dukungan politik DPR dalam mengatasi berbagai hambatan untuk mewujudkan tujuan negara. Karena tanpa adanya legitimasi politik DPR, maka langkah politik Presiden dalam setiap pengambilan keputusan secara terus-menerus akan mendapatkan hambatan yang tiada henti. Bahkan protes keras yang dilemparkan kepada Presiden tidak ubahnya bagaikan tamparan yang terlampau berlebihan dan mengada-ada. Kritikan yang dilontarkan sering

kali kurang logis dan tujuannya tidak lebih hanya sekedar untuk mencari, mengejar, dan mendongkrak popularitasnya di mata rakyat.²³

Dengan bandul kekuasaan yang berayun ke lembaga legislatif tanpa disadari telah membuat Presiden menjadi lemah dan mandul. Presiden sama sekali tidak berdaya apabila berhadap-hadapan langsung dengan DPR dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. Kekuasaan Presiden yang sebelumnya begitu superior kemudian direduksi dan dikikis habis oleh MPR melalui Perubahan UUD 1945. Defisitnya kekuasaan Presiden pasca Perubahan UUD 1945 membuat posisinya semakin terjepit dan terdesak, sehingga tidak leluasa dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan. Padahal UUD 1945 baik sebelum maupun setelah Perubahan UUD 1945 masih meletakkan Presiden sebagai titik sentral (pusat) kekuasaan pemerintahan dalam negara. Apalagi sebelum Perubahan UUD 1945, Presiden sebetulnya menggenggam fungsi ganda, yakni menjalankan kekuasaan pemerintah dan kekuasaan legislatif. Secara empiris Indonesia telah membuktikan, bahwa sejak ditetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi pertama oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 sampai sebelum dilakukannya Perubahan Pertama UUD 1945 pada 19 Oktober 1999, Presiden menampilkan wajah buruk dari sebuah kekuasaan. Dominasi Presiden yang lahir dari rahim UUD 1945 sebelum perubahan pada gilirannya berakhir tragis dengan timbulnya malapetaka bagi kehidupan rakyat. Musibah politik nasional yang menimpa Indonesia adalah terjadinya pengekangan dan penindasan terhadap kebebasan rakyat. Dengan justifikasi UUD 1945, penguasa berusaha memasung dan membelenggu hak asasi manusia.

Oleh karena itu, dalam rangka menuju kehidupan yang lebih demokratis, tidak mungkin dapat ditawar-tawar urgensi untuk memulihkan dan mengembalikan kewenangan legislasi nasional kepada DPR. Hal itu menandakan perlunya tindakan amputasi terhadap besarnya

²³ Santika, I. G. N. (2020). *Menggali dan Menemukan Roh Pancasila Secara Kontekstual*. Jawa Tengah: Lakeisha.

kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Konsekuensi dari berkurangnya kekuasaan Presiden berbanding lurus dengan semakin melonjaknya peran DPR yang diatur dalam UUD 1945. Signifikannya kekuasaan DPR yang diperolehnya pasca Perubahan Pertama UUD 1945 yang disertai dengan meningkatnya intensitas fungsi kontrol politiknya semakin membuat pemerintah ketar-ketir. Indikator yang menandai telah beralihnya kekuasaan Presiden kepada DPR adalah bergesernya beberapa kewenangan yang sebelumnya merupakan hak mutlak (*prerogative*) yang dulunya menjadi domain Presiden untuk memutuskan, tetapi sekarang ini justru mensyaratkan keterlibatan DPR. Ketentuan seperti itu sedikit tidaknya memaksa Presiden untuk selalu bermain kucing-kucingan dan petak umpat dengan DPR melalui kompromi atau lobi-lobi politik sebelum keputusan diambil. Dalam situasi ini, Presiden harus selalu peka terhadap aspirasi politik DPR dengan membuka telinga selebar-lebarnya guna mendengarkan segala pertimbangannya. Presiden juga wajib mempertimbangkan akibat politis yang timbul karena tidak mengikuti naluri dan aturan main DPR. Mengingat dalam kondisi seperti ini, Presiden diharapkan senantiasa berdaya upaya dalam usahanya mengambil keputusan dengan memperhatikan dinamika politik yang berkembang di DPR. Keakurasian Presiden dalam mengkalkulasikan peta politik di DPR sangat berpengaruh terhadap sukses atau tidaknya sebuah kebijakan yang pengeksekusiannya memerlukan persetujuan atau pertimbangan DPR. Karena jika Presiden kurang sensitif dalam mendengarkan aspirasi politik DPR, maka akan berakibat fatal terhadap semua program kerja pemerintah yang oleh UUD 1945 wajib dimintakan pertimbangan atau persetujuan DPR.

Alasan rasional mengapa DPR diberikan kekuasaan yang sedemikian besarnya oleh pendesain Perubahan UUD 1945 adalah lebih diwarnai trauma politis masa lalu yang masih membekas dalam benak anggota MPR. Pada periode sebelumnya, pengaruh Presiden menyangkut jalannya roda dan fungsi pemerintahan terlampau mendominasi. Pengaruh

Presiden tersebut pada gilirannya berdampak luas terhadap ketidakmampuan dan kegagalan DPR dalam mengontrol tindakan eksekutif. Dengan berpedoman pada pengalaman buruk itu, MPR melalui kewenangan kemudian mengubah karakter UUD 1945 sedemikian rupa, dari yang sebelumnya berwatak *executive heavy* lalu menjadi *legislative heavy*. Perubahan Pertama UUD 1945 menunjukkan, bahwa telah dilakukannya perombakan terhadap lembaga eksekutif melalui pereduksian kekuasaannya, sehingga tampak lemah dan tidak berdaya menghadapi pengawasan politik DPR. Kedudukan Presiden dalam UUD 1945 pasca perubahan sungguh dilematis dan ironis, karena antara kewajiban yang dibebankan negara dengan kewenangannya terdapat jurang kesenjangan politik yang cukup lebar dan sangat dalam yang perlu dijembatani.

Gagasan pergeseran kekuasaan Presiden yang dialih fungsikan kepada DPR tentunya disertai idealisme yang tinggi, yaitu tercapainya kehidupan politik yang lebih demokratis lagi. Hal itu dilandasi pemikiran mendalam, bahwa kekuasaan DPR jauh lebih dominan dibandingkan dengan Presiden dalam struktur ketatanegaraan, maka kecenderungan pemerintah untuk memasung hak asasi rakyat dapat diminimalisi. Asumsi tersebut lahir, karena DPR dipandang sebagai lembaga negara yang merepresentasikan kehendak rakyat yang berdaulat. Hanya saja dalam menjalankan kedaulatannya itu rakyat secara tidak langsung dilibatkan (*indirect democracy*) melalui perantara wakil-wakilnya yang dipilih dan duduk di lembaga legislatif. Pengalaman problematis yang pernah menimpa negara ini di masa lampau memberikan pelajaran berharga kepada Indonesia, bahwa kesewenang-wenangan eksekutif disebabkan karena kendornya monitoring dari lembaga legislatif. Tetapi dengan berpindahnya kekuasaan Presiden ke tangan DPR secara langsung telah menimbulkan implikasi negatif yang tidak mungkin dapat dielakan, seperti kelambanan Presiden dalam mengeksekusi setiap kebijakan yang membutuhkan sentuhan hangat DPR. Dengan berbekal kekuasaan yang digenggamnya

saat ini, maka DPR memiliki ruang gerak yang sangat leluasa bila ingin menghambat Presiden dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara. Inilah cukilan kecil yang memperlihatkan dampak negatif akibat kegagalan desainer ketatanegaraan dalam mengkonstruksi keseimbangan kekuasaan antara lembaga negara. Jika hal semacam ini terjadi, maka gagasan besar untuk mengimplementasikan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hanya merupakan angan-angan belaka. Karena yang tampak adalah saling mendominasi dan menjatuhkan satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya.

Apakah kekeliruan tersebut dapat sepenuhnya dibebankan kepada MPR selaku lembaga negara yang melakukan Perubahan UUD 1945? Mengingat implikasi pergeseran kekuasaan yang berlebihan dari Presiden kepada DPR pada gilirannya membuat eksekutif tidak berdaya dalam menjalankan fungsinya. Menurut penulis, bahwa tidak sepenuhnya dapat dibenarkan mengalamatkan semua kegaduhan politik ini pada hasil pekerjaan MPR dalam mengubah UUD 1945. Karena UUD 1945 adalah ketentuan yang masih bersifat umum-abstrak dan mendasar, sehingga muatan materi yang terkandung di dalamnya barulah garis besarnya saja. Oleh karena itu, segala ketentuannya perlu dijabarkan atau dituangkan kembali dalam bentuk peraturan lainnya yang lebih konkret dan operasional, seperti undang-undang. Justru peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 berpeluang besar menjadi musibah bagi Presiden di dalam menyelenggarakan urusan kenegaraan. Karena meskipun konsepsi sistem pemerintahan yang diatur dalam UUD 1945 adalah presidensial, tetapi tidak didukung oleh perangkat peraturan di bawahnya, maka bukan mustahil sistem pemerintahan presidensial yang diidam-idamkan malah bertolak belakang dari semestinya. Mengingat sistem pemerintahan presidensial yang secara teoritis sudah sangat baik dalam UUD 1945 telah bermutasi menjadi sistem pemerintahan parlementer melalui praktek kenegaraan.

Walaupun praktek seperti belum begitu menonjol tetapi dalam tataran teoritis minimal secara psikologis sudah pasti mengarah ke sana. Karena munculnya ketakutan berlebihan (paranoid) yang sering kali menghinggapi Presiden dalam bermitra dengan DPR. Padahal kemitraan itu adalah dalam rangka melaksanakan tugas-tugas kenegaraan yang dilimpahkan UUD 1945 dan undang-undang kepada dua lembaga negara tersebut. Jadi jangan sampai ke depannya ada undang-undang yang disusun lembaga legislatif (DPR dan Presiden) malah menggiring praktek kenegaraan Indonesia seperti di negara-negara yang mengembangkan sistem pemerintahan parlementer. Terlebih lagi, UUD 1945 secara konstitusional menghendaki berlangsungnya praktek sistem pemerintahan presidensial secara murni dan konsekuen. Selain itu, untuk menganalisis lebih dalam mengenai sistem pemerintahan yang dianut dan dipraktikkan suatu negara, tidak boleh hanya menelaah dan berpaku pada ketentuan legal formal, sebagaimana tertuang dalam naskah konstitusi, melainkan harus melibatkan segala komponen negara yang memiliki keterkaitan dengannya. Misalnya dalam negara demokrasi, keberlangsungannya selalu ditopang oleh dua struktur kenegaraan, yaitu suprastruktur dan infrasutruktur. Sudah baku, bahwa secara yuridis formal yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan kenegaraan adalah suprastruktur. Namun tidaklah boleh dilupakan, bahwa sering kali keputusan yang diambil suprastruktur sangat dipengaruhi infrastruktur.

Suprastruktur yang dimaksud dalam hal ini adalah Presiden dan DPR, sedangkan partai politik serta tokoh-tokoh atau elit-elitnya dapat ditempatkan sebagai infrastruktur dalam negara. Jadi mekanisme pengambilan keputusan pada tataran kelembagaan negara haruslah melibatkan analisis politik terutama dari sudut sistem politiknya, yaitu partai politik. Karena partai politik secara legal konstitusional mengisi keanggotaan DPR dan merupakan aktor potensial yang ikut berperan mengambil bagian fundamental dalam menentukan arah perjalanan

sistem pemerintahan suatu negara. Ada kalanya model kajian politik dilupakan, karena melulu berpikir formalistik, sehingga tanpa disengaja telah membuang unsur politisnya. Padahal elemen politis dan yuridis amat berpengaruh dalam kehidupan negara, sebab kedua konsep tersebut tidak mungkin dipisahkan, meskipun dapat dibedakan. Keduanya saling bertalian dan melengkapi satu sama lainnya karena konsepnya yang saling mendukung dan mempengaruhi arah sistem politik Indonesia ke depannya. Apalagi Indonesia mendeklarasikan sistem politiknya berdasarkan pada demokrasi, maka partai politik memperoleh kedudukan istimewa dalam negara. Buktinya UUD 1945 setelah perubahan menempatkan posisi partai politik sebagai kerangka utama dalam membentuk lembaga legislatif. Karena sudah menjadi rahasia umum, bahwa simbol kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi adalah lembaga legislatif. Komposisi legislatif pasca Perubahan UUD 1945 adalah sepenuhnya menjadi hak prerogatif partai politik yang berhasil memenangkan kontestasi pemilu guna menempatkan kader-kader terbaiknya dalam lembaga tersebut.

Jadi pasca reformasi yang dibarengi dengan demokratisasi konstitusi, partai politik memainkan peranan yang sangat strategis dan fungsional dalam negara. Karena sebagian besar pengisian jabatan publik diharuskan melibatkan partisipasi partai politik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara konstitusional, UUD 1945 pasca perubahan mendorong partai politik menjadi agen perubahan politik dalam bidang pengisian jabatan-jabatan publik. Misalnya dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 yang mempersyaratkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Untuk anggota DPR misalnya, menurut Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 harus dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan yang boleh menjadi peserta dalam pemilihan umum untuk legislatif di Indonesia hanyalah partai politik. Berangkat dari latar belakang pengisian jabatan pada kedua lembaga negara itulah kita dapat bertolak menuju analisis untuk

mengetahui akar ketidakharmonisan hubungan Presiden dan DPR akhir-akhir ini. Secara garis besarnya, UUD 1945 setelah perubahan menempatkan kedudukan DPR subordinat atas Presiden melalui pengawasan politiknya, baik dalam bentuk persetujuan maupun pertimbangan. Sangat disayangkan, dominannya kekuasaan DPR dalam UUD 1945 tidaklah diikuti dengan upaya sungguh-sungguh untuk menyederhanakan sistem kepartaian yang ada. Sebab strategi untuk mengurangi resiko destruktif terhadap besarnya kekuasaan DPR adalah dengan merombak dan menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Sistem kepartaian yang penulis sarankan kali ini adalah multipartai terbatas. Tetapi makna yang terkandung dalam kata “terbatas” tersebut adalah berhubung terjadinya, karena sarana pembatasan yang dilandasi aturan konstitusional dan memenuhi prinsip-prinsip demokratis yang umumnya berlaku dalam negara demokrasi.

Saran konstruktif demikian diajukan semata-mata dengan maksud mendesain sistem pemerintahan Indonesia agar lebih efektif lagi dan semakin mendekatkan dirinya pada praktek presidensial bukannya parlementer. Adapun harapannya adalah kabut parlementer yang menghalangi praktek presidensial di Indonesia berangsur-angsur menghilang. Presiden pun tidak lagi tersandera terus-menerus dan berlarut-larut oleh kemelut politik dalam menentukan sikapnya untuk mengambil kebijakan yang memerlukan sentuhan politik DPR. Tetapi berdasarkan kondisi faktualnya di lapangan, bahwa setiap kali pengambilan keputusan yang bersinggungan langsung dengan pengawasan DPR, Presiden sepertinya ragu-ragu dan sangat lamban. Mungkinkah karena Presiden terlalu sibuk berkutat dan bergulat dengan dirinya sendiri supaya terhindar dari resiko politik berupa kritikan pedas DPR terhadap kebijakan yang akan diputuskannya. Hal itu diperparah lagi dengan menjamurnya jumlah partai politik dengan berbagai hak istimewa yang diberikan UUD 1945 kepadanya. Wajar saja bila berbagai macam wewenang Presiden dalam UUD 1945 secara politik berada dibawah

kontrol DPR. Dengan kondisi demikian, tentunya semakin menyulitkan posisi Presiden dalam menentukan sikap dan mengambil kebijakan yang di dalamnya mempersyaratkan dukungan politik DPR. Faktor itulah yang mendorong Presiden untuk berpikir berlarut-larut dengan maksud mereka-reka kembali peta kekuatan politik di lembaga DPR. Di sini Presiden dituntut kejeliannya untuk memperhitungkan seberapa besar kekuatan politik yang mendukung atau menolak kebijakan yang akan diambilnya kelak. Implikasinya dapat diketahui dari lamanya durasi atau tarik ulur pembahasan sebuah agenda bangsa. Dalam perjalanannya akan terlihat pembahasan yang berlangsung berkepanjangan dan berliku-liku antara pemerintah bersama-sama DPR. Di lain pihak, keikutsertaan DPR dalam menyokong kebijakan Presiden merupakan sesuatu keharusan yang tidak mungkin dapat diabaikan dan dihindari. Karena tanpa disertai restu DPR, maka kebijakan yang sudah direncanakan secara matang oleh Presiden akan pupus di tengah jalan.

Yang lebih menyedihkan lagi, bahwa sorotan atas ketidakmampuan atau kegagalan dalam pengambilan keputusan atas rencana kebijakan negara selalu diletakan pada pundak Presiden, bukan partai politik dan DPR. Apakah pandangan seperti itu dapat dibenarkan? Karena tidaklah benar sepenuhnya melemparkan kesalahan kepada Presiden. Mengingat realitas perjalanannya Presiden selalu terhambat dan terbentur oleh permasalahan kurangnya sokongan politik di DPR. Meskipun Presiden sesungguhnya termasuk jabatan publik yang pengisiannya melibatkan partai politik. Sayangnya Presiden tidak mampu memanfaatkan kekuatan politiknya yang berada di DPR. Persoalan tersebut kemungkinan besar terjadi karena minimnya jumlah kursi yang dikuasai partai politik pendukung Presiden di DPR. Tersendatnya roda pemerintahan yang digerakan Presiden kerap kali disebabkan karena hambatan-hambatan politis yang kurang rasional, proporsional dan kadang kala dipolitisir secara berlebihan. Jadi kegagalan Presiden dalam merealisasikan berbagai peran dan fungsinya karena adanya kerancuan atau ketimpangan

pembagian kekuatan politik yang diraihinya saat pemilihan umum. Hal itu dapat dilihat dari perolehan kursi partai politik di DPR yang mendukung pemerintahan. Maka untuk memperoleh jawaban yang lebih tepat dan akurat menyangkut kecendrungan praktek parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia adalah dengan menapaki kembali proses politik, terutama dari hasil pemilihan umum legislatif. Lazimnya tidak terdapat satu partai politik pun yang berhasil merebut mayoritas suara rakyat dalam pemilihan umum, khusus partai politik yang mendukung pemerintahan. Tidak adanya kekuatan politik yang berhasil menguasai kursi legislatif, karena terlampau banyaknya partai politik yang maju menjadi kontestan dan berkompetisi dalam ajang pemilihan umum legislatif. Hal itu berakibat pada suara rakyat yang terpolarisasi ke dalam beberapa segmentasi ideologi sesuai dengan jumlah partai politik yang ada.

Presiden dalam kondisi sekarang ini selalu mengalami kegamangan akibat guncangan politik DPR. Penyebabnya tentu tidak terlepas dari minimnya dukungan politik, sehingga sering kali membuat pertanggungjawaban atas kegagalan jalannya pemerintahan menjadi kabur. Terbengkalainya program kerja pemerintahan lebih banyak disebabkan persoalan-persoalan teknis politis yang sebetulnya berada di luar konteks fungsi utama dari pemerintahan. Selama ini rakyat yang awam selalu menilai Presiden lah yang harus bertanggungjawab atas seluruh kegagalan pemerintahan dalam mengemban fungsinya untuk menyejahterakannya. Penilaian demikian dialamatkan rakyat secara membabi buta kepada Presiden, karena tugas-tugasnya yang berkorelasi erat dengan fungsi sosial. Ditambah Presiden sebagai pemerintah tentunya memiliki hubungan paling dekat dengan rakyat. Padahal tidak mungkin seluruh rakyat Indonesia tahu, bahwa kekaburan konsep pembagian kekuasaan politik antara DPR dan Presiden berdampak luas terhadap kurang efektifnya eksekutif dalam mengelola lembaganya yang begitu besar dan rumit. Maka untuk mendidik rakyat, sudah seharusnya

dalam sistem pemerintahan presidensial dilakukan pemisahan yang jelas antara kedudukan dan fungsi lembaga legislatif dengan eksekutif. Dengan begitu akan lebih jelas dan nyata pertanggungjawaban masing-masing lembaga negara. Hal itu juga bermaksud mengurangi kerancuan antara kewenangan Presiden sebagai lembaga eksekutif yang notabene memegang kekuasaan pemerintahan dengan DPR selaku lembaga legislatif yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Apalagi paradigma yang diusung UUD 1945 pasca perubahan adalah menganut dan menerapkan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan penjelasan tersebut, sudah sepatutnya Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial tidak usah ragu lagi dalam menentukan sikapnya untuk memutuskan sebuah kebijakan, meskipun kurang mendapat dukungan politik DPR. Presiden tidak perlu dihantui oleh rasa takut atau kecemasan yang berlebih-lebihan, karena adanya ancaman akan dilengserkan dari jabatannya.

Gambaran sistem pemerintahan Indonesia sekarang ini adalah sesuai sekali dengan pendapat yang disampaikan Thoha,²⁴ bahwa ada juga yang mengikuti demokrasi presidensial akan tetapi peranan parlemennya sangat menonjol seperti demokrasi parlementer. Kecenderungan demikian merupakan kewajaran, sebab struktur utama negara demokrasi adalah pemberian porsi yang lebih besar kepada lembaga legislatif sebagai simbol dari rakyat yang berdaulat. Begitu pula dengan Indonesia yang secara konstitusional adalah negara demokrasi (Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945), maka konsekuensinya UUD 1945 memberikan peranan yang lebih dominan kepada DPR daripada Presiden. Hal itu terasa semakin nyata ketika Indonesia dalam pemerintahannya mempraktekkan sistem kepartaian yang multipartai. Sistem politik seperti itu mengakibatkan terpecah belahnya atau terfragmentasinya dukungan politik rakyat

²⁴ Mitfah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), hlm.36

terhadap legitimasi pemerintahan. Kondisi demikian pada gilirannya berimbas langsung terhadap sistem pemerintahan yang secara teoritis menurut UUD 1945 adalah presidensial tetapi prakteknya berkiblat ke arah sistem pemerintahan parlementer. Dengan berkurangnya kekuasaan Presiden pasca Perubahan UUD 1945, banyak pakar hukum tata negara yang menyatakan, bahwa UUD 1945 sebelum diubah menganut praktek *executive heavy*, sedangkan UUD 1945 setelah diubah menjadi *legislative heavy*.

Legislative heavy ditandai dengan banyaknya wewenang yang seharusnya mutlak menjadi domain Presiden, tetapi kini tidak sepenuhnya merupakan hak prerogatif Presiden, melainkan perlu sentuhan politik DPR, baik dalam bentuk persetujuan maupun pertimbangan. Karena pasca Perubahan UUD 1945, Presiden dalam menjalankan hak prerogatifnya memperoleh beberapa pembatasan politik dari DPR. Faktor itulah yang kiranya membuat Presiden menjadi gamang dan lamban dalam bersikap. Apalagi rencana keputusan dan kebijakan yang diajukan Presiden kurang populer dalam pandangan DPR. Tidak heran bila Presiden disetiap kesempatan pengambilan keputusan yang melibatkan peranan DPR selalu berlarut-larut, misalnya saja saat pemerintah berencana menaikkan harga bahan bakar (BBM). Dengan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, maka otomatis DPR memiliki peluang terbuka untuk menjalankan fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan, meskipun terkadang dilakukan secara berlebihan. Beberapa kewenangan Presiden yang dulunya merupakan domain Presiden tetapi sekarang pengangkatannya memerlukan kontrol politik DPR. Lebih jelasnya lagi dapat dilihat dari Pasal 10 sampai 15 UUD 1945 sebelum perubahan adalah hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara. Akan tetapi pasca Perubahan UUD 1945 tanpa kekecualian, bahwa seluruh kewenangan tersebut justru mendapat berbagai bentuk restriksi dari berbagai lembaga negara lainnya. Dalil yang melegitimasi praktek seperti itu adalah dalam

rangka mengimplementasikan prinsip *checks and balances* di antara lembaga negara berdasarkan UUD 1945.

Namun demikian, setiap perubahan yang menyentuh tataran fungsional kelembagaan negara tentunya mendorong implikasi tersendiri bagi tugas dan kewenangan lain yang dimilikinya. Misalnya dengan menitikberatkan bobot fungsi pengawasan politik DPR, secara tidak langsung akan menurunkan fungsi lain yang dimilikinya, seperti pembentukan undang-undang. Telah kita ketahui bersama, bahwa DPR selain memiliki fungsi pengawasan, UUD 1945 juga melekatkan fungsi legislasi dan anggaran. Diperlukan proporsionalitas dalam menggerakkan ketiga fungsi konstitusional DPR tersebut, sehingga tidak hanya berkutat pada satu fungsi saja, yaitu kontroling. Tetapi sudah mulai merangkak menjalankan fungsi utamanya sebagai lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Karena prioritas tugas dan wewenang DPR adalah berada pada ranah legislasi sebagai cerminan dari lembaga legislatif. Apabila kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif dengan fungsi utamanya menyusun undang-undang belum optimal, maka yang terjadi adalah dominasi Presiden. Hal itu sungguh berlawanan dengan semangat UUD 1945 pasca perubahan yang mengamanatkan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada DPR. Intinya ketiga fungsi konstitusional DPR tersebut haruslah berjalan beriringan dan berayunan pada posisi yang seimbang.

Jadi fungsi fundamental DPR sebagai lembaga perwakilan adalah legislasi. Setelah itu barulah diikuti dengan fungsi-fungsi komplementatif lainnya, seperti pengawasan, representasi, dan anggaran. Namun fungsi yang tampak lebih menonjol dan mendominasi DPR adalah pengawasan politik (*political control*). Dengan adanya penekanan yang terlampau berlebihan terhadap fungsi monitoring mungkin saja menyebabkan DPR kecolongan dalam menjalankan fungsi lain, misalnya dalam pembentukan undang-undang. Dominannya Presiden dalam pembentukan undang-undang mengandung dan memiliki resiko yang sangat tinggi terhadap

demokratisasi kehidupan negara yang baru bersemi dan sedang digalakan. Problematika besar menanti demokrasi yang pertumbuhan barulah beranjak belia. Apalagi undang-undang adalah sentral dari segala aspek penyelenggaraan pemerintahan. Mengingat undang-undang merupakan denyut nadi dan jantungnya negara. Itulah kenapa pembentukan undang-undang tidak boleh didominasi oleh salah satu lembaga negara, karena dapat berakibat fatal bagi kelangsungan sebuah bangsa. Terlebih lagi yang mendominasi pembentukan undang-undang adalah Presiden, maka hak-hak rakyat terhadap kehidupan yang lebih demokratis akan terenggut dan terampas oleh undang-undang yang tirani atau despotis.

Kecemasan demikian bukan tanpa alasan, karena UUD 1945 setelah perubahan dengan tegas menentukan, bahwa Presiden selain berhak mengusulkan rancangan undang-undang juga diberikan kedudukan yang seimbang dalam membahas rancangan undang-undang bersama-sama DPR sampai mendapatkan persetujuan bersama, sehingga menjadi undang-undang. Kekhawatiran kita sebetulnya tidak berhenti sampai disitu saja, karena undang-undang yang dikonstruksi DPR dan Presiden, implementasinya di lapangan merupakan domain mutlak Presiden sebagai kepala pemerintahan. Jadi peranan kembar Presiden berdasarkan UUD 1945 pasca perubahan adalah sebagai lembaga legislatif yang berhak mengusulkan, menyusun, dan menyetujui rancangan undang-undang. Di samping itu, Presiden juga sebagai lembaga eksekutif yang berperan mengoperasionalkan atau menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan fungsi gandanya tersebut, jika mau, Presiden dapat saja secara leluasa menggunakan atau menyalahgunakan kekuasaannya (*abuse of power*), baik dalam pembentukan maupun pelaksanaan undang-undang. Implikasi negatif yang mungkin ditimbulkan dari adanya penyatuan dua kewenangan tersebut pada satu lembaga kenegaraan tentu tidak kalah seriusnya bila dibandingkan dengan fungsi pengawasan DPR dalam hal pengangkatan pejabat publik.

Pendapat demikian didasari anggapan/dugaan politis, bahwa undang-undang yang di dalamnya melibatkan Presiden sudah dapat dipastikan memuat beragam kepentingannya, baik yang sesuai dengan tujuan awal dibuatnya undang-undang maupun yang bersebarangan dengan maksud awal disusunnya suatu undang-undang. Seolah-olah pada situasi ini DPR terlihat sangat lemah dan tidak berdaya dalam berhadapan dengan Presiden, khususnya pembentukan undang-undang. Padahal sebagai negara yang menganut paham demokrasi yang secara teoritis lebih mengutamakan prinsip perwakilan, maka sudah menjadi kelaziman, bahwa pembentukan undang-undang adalah sepenuhnya menjadi kehendak rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif. Jika pembentukan undang-undang sudah dikuasai Presiden, maka pelaksanaan undang-undang sudah dapat dipastikan menjadi domain mutlak yang tidak bisa diganggu gugat. Tidak heran bila semakin banyak undang-undang yang disahkan lembaga legislatif, maka peluang Presiden untuk memperbesar pengaruhnya adalah sangat terbuka lebar.

Dengan demikian pertumbuhan demokrasi di negara-negara konstitusional modern menimbulkan paradok ini, yaitu semakin banyak volume undang-undang yang disahkan oleh lembaga legislatif pilihan rakyat dan kebutuhan rakyat memang menghendaki itu, maka semakin besar wilayah kekuasaan eksekutif yang tidak terkontrol dalam pelaksanaan undang-undang yang dibuat dengan cara demikian.²⁵

Oleh karena itu, kontrol politik DPR bukan hanya ditujukan kepada pengangkatan jabatan-jabatan publik saja, melainkan penitik beratannya seharusnya pada dua sisi, yaitu pembentukan maupun implementasi undang-undang. Bilamana fungsi pengawasan dan legislasi berjalan tidak berimbang, maka gangguan kesehatan terhadap kehidupan demokrasi tentunya masih ada. Mengingat Presiden memiliki kedudukan yang penting dan sentral di bidang pembentukan undang-undang, mulai dari

²⁵ C.F Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, terj, (Bandung: Nusa Media, 2005), hlm.319

inisiasi berupa pengajuan usul rancangan undang-undang sampai terlibat langsung dalam pembahasannya sampai tercapai persetujuan bersama, sehingga final dan mengikat menjadi undang-undang. Munculnya potensi penyelewengan atas kuasa undang-undang semakin terbuka, karena adanya pengintegrasian dua fungsi kenegaraan hanya dalam satu lembaga negara. Pembagian kekuasaan semacam itu membuat Presiden dengan mudah mengatasi dan memonopoli segala bidang kehidupan negara. Itulah mengapa perlu lebih selektif lagi mengenai jabatan-jabatan publik mana saja yang perlu atau butuh sentuhan politik DPR. Dengan begitu tugas-tugas prioritas DPR yang diamanatkan UUD 1945 tidak terbengkalai karena disibukan oleh aktivitas politik dalam bentuk pemberian pertimbangan dan persetujuan mengenai pengangkatan pejabat publik. Jangan sampai terulang kembali, bahwa rakyat Indonesia melabeli lembaga legislatif ini sama seperti periode Orde Baru berkuasa, yaitu sebagai *rubber stump*. Tidak heran apabila kemudian terhadap lembaga ini, terlalu sering dikonstruksi lamban, kurang tanggap, tidak berwibawa, dan lain sebagainya, baik dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undang maupun sebagai alat kontrol (supervisor) terhadap kebijaksanaan pemerintah.²⁶

Terlebih lagi kalau dikonfirmasi dengan fakta di lapangan, bahwa fungsi pengawasan DPR tentang pengangkatan pejabat publik melenceng dari harapan. Mengingat prosedur pengangkatan tersebut ditinjau dari sudut profesionalisme diantara calon yang diloloskan DPR. Karena keterlibatan DPR dalam pengangkatan pejabat publik lebih banyak diwarnai dan didominasi pertimbangan politis, sehingga mengesampingkan aspek profesionalisme. Keterlibatan DPR dalam proses pengangkatan pejabat publik hanya dipandang sebagai persyaratan formal prosedural semata untuk negara demokrasi. Jadi dipandang perlu setiap kegiatan kenegaraan haruslah mendapatkan legitimasi rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR.

²⁶ Marmin Matin Roosadijo, *Ekologi Pemerintahan Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm.35-36

Lebih baik ke depannya pola rekrutmen pengangkatan pejabat publik dilakukan melalui jenjang karir sebagai wujud profesionalismenya sebuah jabatan. Selama ini atmosfir politik sangat kental menyelimuti pemilihan pejabat publik yang dilakukan DPR. Hal itu menjadi kewajiban karena DPR merupakan lembaga politik, sehingga praktis pertimbangan yang mendasari segala keputusannya lebih bermuatan politis dibandingkan profesionalitas. Dari pengalaman selama ini, ditenggarai pertimbangan yang diberikan DPR lebih bersifat transaksional yang menguntungkan elit-elit politik.

Terbukti setelah pelaksanaan pengangkatan pejabat publik, menyusul tersandungnya beberapa anggota DPR dalam kasus penyuapan atau gratifikasi. Perbuatan melanggar hukum tersebut terjadi karena ambisi dari calon yang sangat bernaflu untuk menjadi pejabat publik, sehingga segala cara pun dilakukan. Hal itu semata-mata agar DPR memilihnya, meskipun tergolong melalui cara-cara menjijikan dan melanggar hukum. Lobi-lobi politik menjadi andalan bagi kandidat pejabat publik dengan menebar janji-janji menggiurkan yang memberikan keuntungan besar bagi anggota DPR yang bersedia memilihnya. Di sinilah persoalan yang tampak dari keikutsertaan DPR dalam pengangkatan pejabat publik. Menurut penulis perlu dilakukan rekonstruksi ulang terhadap kerangka berpikir mengenai keterlibatan DPR dalam pengangkatan pejabat publik. Hemat penulis beberapa kewenangan DPR dalam pengangkatan pejabat publik melalui pertimbangan maupun persetujuan, hendaknya dilimpahkan atau diserahkan kepada lembaga negara lainnya, seperti DPD. Mengingat DPD adalah lembaga negara yang mewakili aspirasi masyarakat daerah. Jadi secara legitimasi, DPD sebenarnya memenuhi syarat untuk menggantikan peran DPR dalam memberikan pertimbangan maupun persetujuan dibidang pengangkatan pejabat publik. Terlebih lagi karena DPR hanya memiliki satu tugas konstitusional menyangkut pengangkatan pejabat publik, misalnya terkait pengisian keanggotaan BPK. Lucunya lagi tugas itu bukanlah domain mutlak DPD, sebab kewenangannya itu hanya dalam

bentuk pertimbangan. Itulah sederet alasan mengapa DPR perlu menyerahkan tugas pengangkatan pejabat publik kepada DPD. Dengan diserahkannya tugas tersebut, DPR dapat konsentrasi terhadap tugas-tugas pokoknya dalam bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan representasi. Setidaknya pelimpahan tugas tersebut dapat lebih meringankan beban kerja DPR. Di samping memang bermaksud memberikan kesibukan tersendiri kepada DPD yang selama ini dinilai kurang fungsional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945.

F. Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945 Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya

Menyangkut sistem pemerintahan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945 telah beredar luas opini berbagai kalangan, bahwa pemerintah seringkali terhambat dan tidak berdaya dalam menjalankan tugas-tugasnya. Padahal sistem pemerintahan yang dikonstruksi MPR dalam UUD 1945 setelah perubahan adalah presidensial. Tetapi mengapa semangat dan praktek yang berkembang dalam hubungannya dengan lembaga legislatif lebih bercorak parlementer. Padahal telah dilakukan perubahan terhadap sistem pemilihan Presiden dari tidak langsung menjadi langsung sebagai konsekuensi sistem pemerintahan presidensial, tetap sayangnya sistem pembentukan kabinet, pengawasan, dan pertanggungjawaban kebijakan politik cenderung ke sistem parlementer.²⁷ Pendapat tersebut tidak keliru, karena penyusunan formatur kabinet sangat gamblang menggambarkan bagaimana sistem pemerintahan presidensial perlahan-lahan digrogoti praktek parlementer. Meskipun pembentukan formatur kabinet di dalam UUD 1945 sudah sangat terang-benderang mengaturnya. Sudah seharusnya mekanisme yang diaplikasikan saat pembentukan kabinet adalah sesuai dengan prinsip umum yang berlaku dalam sistem

²⁷ Andi Wiyanto, "*Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi*", Jurnal Konstitusi, Vol. 7 No. 3 (Juni, 2010), hlm.214.

pemerintahan presidensial. Cermati saja Pasal 17 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa “menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden” karena menurut Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945, bahwa menteri-menteri adalah pembantu Presiden.

Dengan konstruksi yuridis demikian tersebut, maka sudah seharusnya konsep yang mendasari dan melandasi penyusunan formatur kabinet adalah tergantung pada hak prerogatif Presiden. Presiden mutlak menentukan “siapa” yang dinilainya cakap dan pantas diangkat sebagai pembantunya, sehingga berhak menduduki kursi menteri dalam kabinet. Tetapi bila dicermati dari praktek yang selama ini berlangsung, maka hak prerogatif Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri tidaklah dapat dijalankan sebagaimana teori yang seharusnya berlaku. Hal itu terjadi karena secara politis keputusan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri terganjal atau terkendala masalah kurangnya sokongan politik DPR. Sebab sebelum mengambil keputusan, Presiden harus kembali memperhitungkan atau mengkalkulasikan kekuatan politik dan menyatukan visi misi dari partai politik yang mendukungnya di DPR. Jika strategi tersebut tidak dijalankan, kemungkinan besar perjalanan panjang pemerintah akan terhambat dan tersendat, karena kurangnya dukungan politik DPR. Mengingat persoalan dukungan politik menjadi krusial dalam negara demokrasi, termasuk Indonesia. Apalagi telah diketahui umum, bahwa mekanisme politik disetiap level pengangkatan jabatan publik aromanya begitu kental dalam UUD 1945. Misalnya Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 yang memformalisasi pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden haruslah melalui kendaraan politik. Sedangkan persyaratan bagi partai politik untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sangat jelas diatur dalam UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya. Pertama, jika satu partai politik mampu memenuhi segala persyaratan seperti yang ditentukan UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya, maka partai politik yang bersangkutan secara mandiri dapat mengajukan pasangan calon

Presiden dan Wakil Presiden untuk berkompetisi dalam pemilihan umum Presiden (Pilpres). Kedua, apabila satu partai politik belum memenuhi syarat secara mandiri mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pilpres, maka UUD 1945 telah membuka jalan keluar atau alternatif untuk berkoalisi dengan partai politik lainnya, sehingga dirinya berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pendaftaran pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dilakukan sebelum dilaksanakannya pilpres berpengaruh signifikan terhadap masa depan pembentukan formatur kabinet. Karena setelah terpilih, Presiden dan Wakil Presiden langsung dihadapkan pada tuntutan-tuntutan partai politik yang mengusungnya dalam pilpres. Pengaruh partai politik terhadap pembentukan formatur kabinet sangat terasa pasca usainya pilpres. Kadang kala situasi tersebut tidak terkendali, Presiden dalam menyusun formatur kabinet bisa jadi tersandera oleh partai politik pendukungnya sendiri. Dilema problematis seperti itu tidak akan menimpa Presiden apabila yang mengusung dan mencalonkan dirinya hanya terdiri dari satu partai politik saja. Meskipun kecil kemungkinan, tetapi peluang itu masih terbuka manakala satu partai politik mampu menguasai mayoritas jumlah kursi di lembaga legislatif. Tetapi untuk mencapai hal tersebut bukanlah sesuatu yang mudah bagi suatu partai politik, sebab sulit sekali menguasai mayoritas kursi di DPR. Idealnya Presiden mendulang dukungan suara rakyat di lembaga perwakilan sekurang-kurangnya 50+1 anggota DPR. Namun dengan membaca situasi perpolitikan Indonesia yang memperlihatkan banyaknya jumlah partai politik sebagai kontestan pemilihan umum tentunya berimplikasi terhadap peroleh suara rakyat. Dampak dari banyaknya partai politik yang ikut berkompetisi dalam Pileg adalah berpengaruh signifikan terhadap jumlah kursi yang akan diperoleh partai politik dalam lembaga legislatif. Menjamurnya partai politik yang bertarung dalam Pileg mengakibatkan distribusi suara rakyat terbagi dan terpecah ke masing-masing partai politik yang visi misinya saling berlainan.

Implikasi negatifnya adalah partai politik mengalami kesukaran luar biasa untuk menguasai mayoritas kursi di lembaga legislatif. Lebih-lebih bagi partai politik pendukung Presiden yang kerap kali tidak mendapatkan kursi melebihi jumlah suara 50% + 1 anggota DPR, sehingga ujung-ujungnya mengiring Presiden pada pilihan untuk mengadakan kompromi politis dengan partai politik lain yang sama-sama memperoleh kursi di DPR. Strategi koalisi harus dilakukan Presiden supaya kebijakannya tidak terhambat dan terbentur dengan kurangnya dukungan politik DPR. Meskipun demikian perlu dipahami, bahwa koalisi dapat saja menghasilkan keadaan yang kurang stabil untuk sementara waktu. Guncangan itu terjadi karena dua organisasi atau lebih kemungkinan mempunyai struktur yang berbeda atau tidak sama antara satu dengan lainnya. Akan tetapi, karena maksud utamanya adalah untuk mencapai satu atau mungkin saja beberapa tujuan bersama, maka sifatnya adalah kooperatif.²⁸ Sifat kooperatif tersebut harus ditunjukkan partai politik pendukung Presiden untuk meraih dan menguasai mayoritas kursi DPR. Oleh karena itu, partai politik pengusung Presiden di DPR perlu menyusun strategi koalisi yang baik dengan partai politik lainnya. Tentu saja tujuan koalisi tersebut adalah untuk memudahkan Presiden dalam memutuskan kebijakan yang membutuhkan sentuhan politik DPR. Dengan dikuasainya kursi legislatif, Presiden tidak akan mengalami hambatan dan rintangan politik yang berarti dari partai oposisi di DPR.

Jadi mengenai pengangkatan dan pemberhentian menteri, Presiden haruslah senantiasa membuka telinganya lebar-lebar guna mendengar berbagai macam bisikan atau aspirasi politik dari partai politik pendukungnya dalam Pilpres. Semua itu dianggap wajar dan patut secara politik, karena untuk terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden, UUD 1945 mewajibkan kepada siapapun yang ingin mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden untuk menunggangi kendaraan politik, yaitu

²⁸ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009), hlm.68

partai politik atau gabungan partai politik. Artinya kebijakan apapun yang hendak diambil Presiden harus memperhatikan partai politik yang mendukungnya di DPR. Karena jika Presiden berani mengangkat atau memberhentikan menteri tanpa mempertimbangkan masukan dari partai politik penyokongnya, maka Pemerintah akan berhadapan dengan DPR. Dapat dipastikan Presiden dalam mengambil keputusan yang membutuhkan dukungan politik DPR akan menghadapi jurang yang terjal. Karena berbagai kesulitan dalam setiap kesempatannya selalui mengintip kelengahan Presiden ketika berhadapan dengan partai oposisi di DPR. Mengingat partai politik yang duduk sebagai oposisi di DPR sering kali menunjukkan sikap negatif dan destruktif dari peran politiknya itu. Terkadang partai oposisi membabi buta dengan program kerja Pemerintah, sehingga prioritas unggulannya dalam berpolitik adalah mengkritik dan menggagalkan segala rencana kerja kabinet tanpa kecuali. Hal itu biasanya mulai tampak semenjak pemilihan kandidat menteri yang akan duduk dikabinet. Partai politik dengan segala cara berupaya menyendera Presiden supaya aspirasi politisnya mengenai calon menteri dapat diakomodir. Terkadang tidak semua partai politik menawarkan orang yang ahli dan cakap untuk menduduki jabatan menteri kepada Presiden. Dalam situasi ini Presiden pun menghadapi kegamangan yang luar biasa antara memenuhi tuntutan partai politik untuk mendudukkan orangnya sebagai menteri meskipun tidak kapabel atau menolaknya dengan konsekuensi dukungan dicabut, sehingga ke depannya pemerintah mengalami hambatan politik dari DPR.

Hal tersebut tentunya sebuah ironi, karena UUD 1945 secara gamblang menentukan, bahwa domain pengangkatan dan pemberhentian menteri secara mutlak berada di tangan Presiden. Akan tetapi dalam menjalankan perintah konstitusional UUD 1945 tersebut, Presiden kerap kali bertindak di luar itu. Jadi keputusan Presiden dalam pengangkatan menteri lebih didasari dengan menggunakan alasan politis ketimbang menekankan aspek yuridis formalnya. Sebenarnya proses seperti itu disadari Presiden

tetapi tindakan yang diambilnya berhubung dengan maksud menghindari resiko negatif yang timbul dari sistem pemerintahan presidensial yang kepartaiaannya multipartai. Sadar atau tidak, kita harus jujur mengakui, bahwa hak prerogatif Presiden ikut terpengaruh dan tergerus oleh sistem kepartaian multipartai, meskipun pemerintahannya adalah presidensial. Misalnya hak prerogatif Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri yang terlihat tumpul karena terkepung dan tersandera oleh kepentingan partai politik yang menghendaki jatah kekuasaan dalam bentuk kursi menteri di kabinet. Mirisnya lagi pengaruh partai politik terhadap kebijakan Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri sangat mendominasi. Dalam tataran praktisnya, untuk menentukan orangnya saja Presiden kurang berdaya, sehingga sering kali legowo dan menerima tawaran partai politik tanpa penyaringan yang berarti.

Jika dianalisis kembali seperti apa yang pernah penulis kemukakan diawal, maka penyebab mandulnya kekuasaan Presiden diperparah lagi dengan sistem kepartaian yang dikembangkan di Indonesia. Perlu dipahami bersama, bahwa keberadaan partai politik dan sistem kepartaian yang dianut suatu negara berpengaruh signifikan dalam menentukan kadar demokrasinya. Derajat demokrasi diupuk melinium ini secara salah kaprah diukur dengan eksistensi dan jumlah partai politik dalam suatu negara. Memang diyakini, bahwa kedudukan dan peran partai politik dalam negara demokrasi adalah sebagai pilar penyangga utama yang menopang tumbuh, tegak, dan berkembangnya kehidupan demokratis. Partai politik sendiri adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik.²⁹ Tetapi haruslah dicamkan, bahwa dengan menjamurnya partai politik, akan berbanding lurus dengan

²⁹ Marriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008). Hlm.403-404.

beragamnya orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita sesuai populasi dari partai politik itu sendiri. Beragam perbedaan tersebut merupakan sumber konflik potensial yang sewaktu-waktu bergesekan dan meledak, karena benturan-benturan kepentingan politik yang ditimbulkannya. Maka untuk meminimalis kemungkinan pecahnya konflik, satu-satunya jalur alternatif yang ditempuh adalah dengan jalan penyederhanaan jumlah partai politik. Hal itu bertujuan untuk mempersempit ruang gerak dan jarak perbedaan ideologis yang ada, sehingga lebih gampang dalam menghadapi dan mengurai persoalan yang dihadapi bangsa.

Faktanya jumlah partai politik yang berkontestasi pada pemilu pasca reformasi adalah cukup banyak. Kemungkinan besar distribusi kursi DPR tersebar secara merata kepada seluruh partai politik yang ada, sehingga berimplikasi buruk terhadap dukungan politik yang diperoleh Presiden di lembaga politik tersebut. Kegagalan Presiden dalam meloloskan program kerja dan kebijakannya di DPR lebih disebabkan oleh beragamnya berbagai aspirasi atau pandangan politis dari partai politik. Pada umumnya partai politik saling memajukan dan menonjolkan diri untuk memperjuangkan aspirasinya agar menjadi kebijakan publik. Akan tetapi jika ditilik Pasal 6A UUD 1945, Presiden seharusnya mempunyai legitimasi politik yang kuat. Karena jabatan Presiden diperoleh melalui pemilu yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung. Adanya Pilpres justru adalah konsekuensi murni dari praktek konseptual sistem pemerintahan presidensial yang telah dipilih dan ditetapkan rakyat dalam UUD 1945. Terlebih lagi kandidat yang ikut berkompetisi untuk mengisi kekosongan kursi di DPR dan eksekutif adalah terpisah satu sama lainnya. Sayang semangat presidensial yang menjiwai Pasal 6A UUD 1945 malah menjadi lemah karena didampingi Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945.

Terdapat dua kandungan substansial yang merupakan kelemahan esensial dari Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945. Pertama, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden haruslah diajukan oleh partai politik. Itu artinya menutup peluang bagi calon perseorangan (independen) untuk

mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Kedua, memiliki hubungan erat dengan sistem kepartaian yang dianut Indonesia ke depannya. Karena berdasarkan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 sistem kepartaian yang hendak dikembangkan di Indonesia adalah multipartai. Penafsiran tersebut terlahir dari kata “gabungan partai politik” yang kian menegaskan, bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang dalam menopang pemerintahannya dilakukan melalui sistem kepartaian multipartai. Ketentuan konstitusional tersebut memberikan ruang gerak konstitusional bagi munculnya partai politik baru dalam panggung politik Indonesia. Tidak heran jika setiap pesta akbar rakyat (pemilu) yang rutin digelar setiap 5 (lima) tahun sekali, partai politik yang ikut berkontestasi jumlahnya selalu fantastis. Hal itu berakibat pada suara rakyat dalam pemilu tersempal, terpecah, dan tercerai-berai serta terkotak-kotak menjadi beberapa bagian, yang tercermin kembali dari tidak adanya perolehan mayoritas kursi di DPR. Implikasi mendasarnya adalah fragmentasi kekuatan politik menjadi fraksi-fraksi kecil yang saling bersaing memperebutkan pengaruhnya di DPR. Dengan berpedoman pada Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945, bahwa sistem pemerintahan presidensial Indonesia mau tidak mau harus bersanding dan berdampingan dengan sistem kepartaian multipartai. Sayangnya sistem pemerintahan presidensial terkadang terancam eksistensinya oleh sistem kepartaian multipartai. Terlebih lagi dengan besarnya porsi kekuasaan DPR dalam UUD 1945. Dengan banyaknya partai politik yang memiliki kursi di DPR semakin memperuncing perbedaan kepentingan masing-masing fraksi, sehingga pemerintah beserta partai politik pendukungnya mati-matian bertahan menghadapi serangan partai oposisi di DPR.

Menurut Wibawanti, bahwa sistem pemerintahan presidensialisme dengan multipartai sering kali menyebabkan kebuntuan dalam mengambil keputusan. Banyaknya partai di DPR membuat keputusan yang diambil menjadi berlarut-larut. Hal demikian lumrah sebab sistem pemerintahan presidensial dilengkapi dengan sistem kepartaian multipartai. Terlebih

lagi karena tidak terdapatnya kecocokan pandangan antara Presiden dan DPR dalam mendestruksi permasalahan. Beratnya beban dan tanggung jawab Presiden sekarang ini benar-benar tidak seimbang dengan kuatnya monitoring atau pengawasan politik DPR. Karena kontrol politik DPR terkadang berlebihan, sehingga berpotensi menghalangi dan menghambat pelaksanaan tugas Presiden sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Kerap kali aspirasi dan kepentingan politik yang diusung partai politik dengan Presiden berseberangan dan berlawanan. Tidak jarang partai politik menjadikan DPR sebagai lokus utamanya untuk merumuskan segala kepentingan jangka pendeknya yang belum tentu searah dengan jiwa rakyat yang diwakili. Seperti yang terlihat pasca reformasi, partai politik memposisikan lembaga DPR sebagai tangan kanannya untuk menampar keras wajah Presiden melalui pengawasan politiknya. Jangan heran kalau melihat DPR menolak kebijakan yang dimintakan persetujuan kepadanya.

Setelah terbukanya keran reformasi hingga sekarang ini sistem multipartai telah menunjukkan dilemma dan problematika politis. Kebenaran pendapat tersebut terutama jika dihubungkan dengan stabilitas politik dan program kerja kabinet. Sistem multipartai di berbagai negara demokrasi justru cenderung mempertajam dan memperuncing perbedaan yang ada. Hemat penulis, bahwa partai politik belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya sebagai komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), rekrutmen politik (*political recruitmen*), dan pengatur konflik (*conflict management*).³⁰ Untuk kasus Indonesia, keempat fungsi partai politik tersebut yang ditonjolkan hanya dari sisi negatifnya saja. Padahal sudah seharusnya keempat fungsi partai politik itu seutuhnya menjadi bagian integral dari program kerjanya yang direalisasikan melalui sistem politik Indonesia. Tetapi yang terlihat justru sebaliknya, yakni lemahnya semangat partai politik dalam membangun jembatan yang sinergis antara pemerintah dengan rakyat. Hal itulah yang

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm.156

membuat jalur aspirasi rakyat terputus di tengah jalan oleh ketamakan dan kerakusan segelintir tokoh politik yang memaksakan kehendaknya.

Sistem kepartaian multipartai memang mengandung kelemahan dan mengundang cacat bawaan terhadap sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu diperlukan strategi yang tepat untuk mengurangi implikasi negatif yang muncul akibat pemberlakuan sistem kepartaian multipartai. Beberapa strategi politik yang pernah dieksperimenkan untuk mengurangi kadar negatif sistem kepartaian multipartai, misalnya melalui metode koalisi antara partai politik pendukung pemerintah dengan partai politik lainnya yang sama-sama memperoleh kursi di DPR. Meskipun terkadang model kerjasama yang dijalin adalah koalisi pelangi yang bercirikan pluralitas partai politik yang tergabung di dalamnya. Menurut Moenteiro bahwa koalisi hanya dapat dilakukan ketika terjadi pembagian kekuasaan dalam pemerintahan diantara partai-partai politik pendukung Presiden terpilih. Untuk dapat mengakomodasi pimpinan atau wakil dari partai-partai pendukung dalam pemerintahan, maka Presiden perlu membuat struktur kabinet gemuk. Kombinasi ini diharapkan dapat memadukan sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan stabil, sekaligus tingkat keterwakilan dalam parlemen yang tinggi. Keperluan untuk berkoalisi tidak saja dilandasi oleh fakta politik yang terjadi, yakni tidak ada satupun partai politik yang mampu memperoleh suara mutlak karena sistem politiknya multipartai, namun juga didasari oleh keinginan politik yang kuat untuk melanggengkan kepentingan bersama.³¹

Namun seperti apa yang sering kali kita saksikan selama ini, bahwa yang menjadi tujuan semula dibentuknya koalisi belumlah sepenuhnya mampu mengakomodasi seluruh harapan bangsa. Mengingat koalisi yang dikonstruksi diantara partai politik bukannya memperkuat barisan pendukung pemerintah di DPR, justru yang tampak adalah saling menjatuhkan satu sama lainnya. Ketidak konsistenan partai-partai politik

³¹ Anas Urbaningrum, *Melamar Demokrasi: Dinamika Politik Indonesia*, (Jakarta: Republika, 2004), hlm.163

yang tergabung dalam koalisi merupakan variable dominan yang diduga menjadi penyebab atas segala kekisruhan dan pertikaian politik selama ini. Karena koalisi hanyalah didasari atas kalkulasi untung dan rugi yang akan diperoleh partai politik apabila mendukung kebijakan yang diambil Presiden. Peluang emas inilah yang dijadikan dalih oleh partai politik guna menerapkan strategi tawar-menawar untuk menyandera dan membajak program kerja Presiden. Realitas itu menunjukkan kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia adalah sangat rapuh. Bahkan Presiden rentan sekali terhadap serangan partai oposisi di DPR. Bilamana dikomparasikan kembali antara realitas dengan idealitas akan terlihat lebih dramatis lagi. Karena sistem politik pemilihan Presiden melibatkan partisipasi rakyat secara langsung, tetapi dukungan politik yang diraihny di DPR tidaklah memadai dan proporsional. Faktor itulah yang membuat Presiden kurang mampu mengimbangi fungsi politis DPR dalam UUD 1945. Nasib serupa dialami Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang berhasil menjabat sebagai Presiden selama dua periode berturut-turut. Bahkan pada Pilpres diperiode kedua, SBY berhasil meraup dukungan rakyat dengan persentase 60%, tetapi partai politik yang menyokongnya di DPR hanya menguasai 20% dari kursi DPR secara keseluruhan.

Lebih aneh lagi, sering kali konflik politik justru menerjang atau menjungkirbalikan kesepakatan final koalisi partai politik pendukung barisan pemerintah disaat proses pengambilan kebijakan Presiden sedang bergulir di DPR. Fenomena politik tersebut sangat memperihatinkan dan kian menambah pelik permasalahan dalam sistem politik Indonesia. Akrobat politik yang dimainkan partai atau elit politik dalam sistem kepartaian multipartai adalah kecenderungan umum yang lazimnya terjadi di negara-negara yang mengembangkan praktek demokrasi. Sistem kepartaian multipartai bagi Indonesia bukanlah barang baru. Sebab sejarah telah mencatat, bahwa sistem kepartaian multipartai sangat merugikan stabilitas politik pemerintahan. Sistem politik seperti itu telah

membawa luka mendalam, sehingga sampai sekarang belum hilang dan masih membekas dalam hati sanubari bangsa Indonesia. Kisah eksperimentasi politik melalui label demokrasi liberal secara jelas melukiskan sistem kepartaian multipartai yang pernah dipraktekkan Indonesia pada akhirnya menelan kepahitan. Sebab sistem pemerintahan parlementer yang didampingi dengan sistem kepartaian multipartai malah berujung pada kegagalan dan kekecewaan. Sebab perpaduan dua sistem politik tersebut justru menjadi batu sandungan yang mengacaukan kehidupan demokrasi yang baru bangun.

Sejarah masa lalu mengajarkan, bahwa diantara faktor yang menyebabkan pecahnya konflik politik intens yang sampai menimbulkan instabilitas politik adalah karena banyaknya partai politik.³² Memperhatikan kondisi politik sekarang ini, tampaknya bangsa Indonesia mulai menampilkan dan mengabaikan sejarah kelabu masa lalu tentang sistem kepartaian multipartai. Bila benar-benar dilupakan, sistem kepartaian multipartai bukan tidak mungkin menjadi penyakit kronis yang merusak kesehatan demokrasi yang barus saja lahir melalui rahim reformasi konstitusi. Waktu reformasi bergulir, bangsa Indonesia hanya sibuk membentuk struktur atau lembaga demokrasi, sehingga melupakan elemen atau unsur vital demokrasi lainnya, seperti kultur/budaya yang harus menyertainya. Nilai-nilai demokrasi yang terefleksikan dalam kultur atau budaya demokrasi belum sepenuhnya bersemi dan dipraktekkan. Malah yang tumbuh subur adalah perdebatan-perdebatan sengit, konflik politik, intrik-intrik politik, dan tipu daya yang mengarah pada perpecahan dan disintegrasi bangsa.

Berdasarkan pengalaman Indonesia yang kelim itu, perlu dipikirkan dan dipertimbangkan kedepannya sarana konstruktif yang efektif untuk menyederhanakan jumlah partai politik yang dapat berkontestasi dalam pemilu. Implementasi dari gagasan cemerlang ini dapat dimulai melalui

³² Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hal.10

pengaturan dalam undang-undang dengan mencantumkan persyaratan yang lebih berat untuk mendirikan partai politik. Dalam jangka panjang, kebijakan politik seperti itu akan melahirkan dampak positif terhadap kredibilitas partai politik yang bersaing dalam pesta akbar rakyat. Rendahnya kredibilitas dan integritas partai politik dihadapan rakyat disebabkan karena kuantitas partai politik, baik dalam pemilu maupun koalisi adalah terlalu banyak. Model koalisi yang dibangun pada gilirannya memunculkan ketidak jelasan anggapan dan penilaian, mengenai siapakah yang sebenarnya berkuasa, sehingga berimplikasi terhadap kaburnya sistem pertanggungjawaban pemerintah pada konstituennya (rakyat). Absurdnya subjek yang memegang kendali dan tongkat kekuasaan paling tidak telah mengaburkan konsep akuntabilitas dan moralitas partai politik. Karena biasanya yang sering kali terjadi adalah bukan hanya saling adu narasi atau argumentasi politik, tetapi sudah mengarah saling lembar-melempar kesalahan diantara partai politik peserta koalisi. Kondisi politik seperti itu semakin jelas memperlihatkan sosok buruk partai politik, karena sistem pemerintahan yang dibangun ditopang oleh koalisi yang lemah dan rapuh. Sehingga koalisi setiap saat bisa runtuh seketika oleh kerasnya hantaman badai politik, baik yang dihempaskan partai politik oposisi (luar) maupun dari tubuh (dalam) koalisi partai politik itu sendiri.

Maka untuk menghadapi kemungkinan yang paling buruk, dibutuhkan lagi sarana yuridis yang benar-benar secara operasional atau teknis dapat membatasi jumlah partai politik yang ada. Dengan catatan, bahwa pembatasan terhadap jumlah partai politik yang dituangkan dalam bentuk undang-undang tidak boleh dilakukan dengan metode yang kurang demokratis sebagaimana pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Tujuan baik ini dapat dimulai dengan *political will* DPR untuk membentuk seperangkat undang-undang politik yang di dalamnya menentukan syarat yang lebih berat bagi partai politik supaya bisa mengikuti kontestasi politik (pemilu). Setelah rangkaian prosesual pemilu dilewati, kontrol terhadap jumlah partai politik perlu dilanjutkan dengan persyaratan

tambahan berupa ambang batas perolehan kursi di DPR. Hanya partai politik yang memenuhi ambang batas minimal perolehan kursi di DPR yang dapat dinyatakan eksis dalam lembaga tersebut guna membentuk fraksi. Namun sebelum mengawali itu dapat dilakukan dengan jalan menerapkan *electoral threshold* yang persentasenya semakin ditingkatkan terus dari tahun ke tahun. Melalui model kebijakan seperti itu diharapkan sistem politik ke depannya mampu membatasi dan mengurangi jumlah partai politik yang ikut berkompetisi dalam pemilu. Strategi demikian juga bermanfaat bagi rakyat Indonesia, karena mereka tidak dipusingkan dan dibingungkan oleh terlampau banyaknya gambar partai politik pada kertas suara.

Dengan berkurangnya jumlah partai politik yang berkompetisi dalam pemilu, sesungguhnya menguntungkan rakyat. Karena dengan jumlah partai politik yang sedikit membuat rakyat mengenal lebih dekat sosok partai-partai politik tersebut. Bila jumlah partai politik yang berkontestasi dalam pemilu terlampau banyak akan mengakibatkan ketat persaingan perolehan suara konstituen. Suara rakyat dalam pemilu terbagi-baginya ke dalam faksi-faksi partai politik yang ada. Mengingat *electoral threshold* hanyalah membatasi jumlah kontestan yang boleh berkompetisi dalam pemilu berikutnya, sehingga belum dirasa efektif mengurangi jumlah partai politik. Apalagi mekanisme tersebut hanya sebagai pintu gerbang bagi partai politik untuk mengikuti pemilu berikutnya. Berdasarkan penjelasan tersebut, penulis mengajukan saran konstruktif lainnya untuk mengurangi jumlah partai politik agar tidak berpengaruh buruk terhadap berputarnya roda pemerintahan. Metode lainnya yang dipandang sangat efektif untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR adalah dengan menerapkan kebijakan politik *parliamentary threshold*. Jadi tidak semua partai politik yang memperoleh kursi di DPR otomatis dapat mendirikan atau membentuk kelompok kepentingan semacam fraksi. Hanya partai politik dengan persentase tertentu saja yang diperbolehkan membentuk sebuah fraksi di DPR. Inilah yang selalu menjadi isu panas

ketika DPR sedang menggodok rancangan undang-undang tentang pemilu untuk memilih anggota legislatif. Dalam setiap pembahasannya, isu meningkatkan presentase *parliamentary threshold* untuk mengoptimalkan dan mengefisienkan sistem pemerintahan presidensial selalu menjadi perdebatan politik yang hangat.

Diperkirakan kebijakan politik *parliamentary threshold* akan mendatangkan beragam respon, baik yang bersifat positif maupun negatif. Sambutan hangat dapat dipastikan datang dari sebagian besar rakyat Indonesia, ahli hukum, dan pakar politik yang menghendaki penyederhanaan jumlah partai politik di DPR. Terlepas dari dukungan yang datang, kebijakan *parliamentary threshold* dengan persentase tinggi dapat menuai kontroversi dan polemik yang mengundang tanggapan miring atau kritikan pedas dari partai politik, terutama partai politik yang tergolong burem. Karena dengan persyaratan penguasaan sejumlah kursi yang harus diperoleh partai politik di DPR setidaknya telah menutup peluang partai kecil untuk membentuk fraksi. Berarti pupus sudah harapan partai tersebut untuk memperjuangkan kepentingannya di DPR. Hal itu haruslah dipahami, bahwa sedikitnya suara rakyat yang diraup partai politik dalam pemilu tentunya berdampak terhadap perolehan kursi di DPR, sehingga tidak memenuhi ambang batas minimal untuk membentuk fraksi, seperti yang disyaratkan undang-undang. Terlebih lagi keberadaan fraksi-fraksi di DPR selama ini dinilai tidak membawa hal positif. Karena yang ada malah sebaliknya, yaitu fraksi memecah belah DPR menjadi beberapa kelompok kepentingan. Tragisnya lagi, kepentingan yang diwakili fraksi adalah kepentingan kelompok atau partai politiknya yang terkadang berlawanan arah dengan maksud keberadaan anggota DPR yang dipilih rakyat secara langsung melalui pemilu. Jelas sekali, bahwa eksistensi fraksi di DPR bukannya meladeni aspirasi dan kepentingan rakyat, tetapi hanya digunakan sebagai sarana kontrol politik yang dapat mereduksi peran anggota DPR dalam mewakili konstituennya.

Jadi kendornya vitalitas Presiden dalam menggerakkan roda pemerintahan tidak ada hubungan langsung dengan Perubahan UUD 1945. Karena realitas menunjukkan, bahwa peraturan perundang-undangan yang levelnya berada di bawah UUD 1945 memegang peranan yang tidak kecil terhadap arah sistem pemerintahan yang hendak dipraktekkan. Maka dari itu, semua kegaduhan mengenai praktek sistem pemerintahan Indonesia tidak dibenarkan begitu saja dilimpahkan seluruhnya kepada hasil Perubahan UUD 1945. Karena regulasi di bawah UUD 1945 juga ikut bertanggungjawab terhadap kericuhan sistem politik Indonesia dewasa ini. Regulasi yang dimaksud di sini undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. DPR sebagai lembaga legislatif berperan strategis dalam mensukseskan sistem pemerintahan yang disepakati rakyat Indonesia. Peran strategis tersebut tampak dari fungsi DPR sebagai lembaga negara yang menyusun undang-undang. Meskipun harapan terhadap peran DPR itu sangat sulit diwujudkan, sebab DPR adalah lembaga politik yang keberadaannya tidak bisa dipisahkan dengan partai politik. Sehingga kemungkinan yang terjadi DPR justru membuka keran kebebasan untuk mendirikan partai politik tanpa dibarengi dengan sarana pembatasan yang memadai. Tentu saja strategi partai politik di DPR adalah semakin memperlunak syarat-syarat untuk mendirikan partai politik. Kebijakan seperti itu akan mengakibatkan menjamurnya jumlah partai politik mendekati musim pemilu. Dengan banyaknya jumlah partai politik yang berkompetisi dalam pemilu tanpa disadari menyebabkan tidak adanya partai politik yang secara real menguasai mayoritas kursi di lembaga legislatif. Akhirnya yang terjadi adalah tersusunnya badan legislatif atas dasar pembagian kekuasaan banyak partai politik.

Pemilu yang melahirkan model pembagian kekuasaan seperti itu dalam lembaga legislatif pada gilirannya memunculkan permasalahan terhadap sistem pemerintahan yang dipraktekkan. Karena bila sistem pemerintahan presidensial yang ditimpali dengan sistem kepartaian multipartai dengan partai pendukung presiden yang minoritas dalam

lembaga legislatif akan mempersulit pemerintah dalam merealisasikan program kerjanya. Hal tersebut lebih disebabkan karena ego sektoral dan kepentingan partai politik yang sering kali merecoki Presiden dalam pengambilan kebijakan yang mengharuskan keterlibatan DPR melalui persetujuannya. Beda ceritanya jika yang dipraktekkan adalah sistem pemerintahan parlementer, sehingga jika terjadi kenaikan atau ketegangan suhu politik yang berujung pada memanasnya hubungan antara parlemen dengan kabinet, maka raja mempunyai kedudukan dan peran yang strategis. Dalam situasi ini, Presiden dapat mengambil langkah-langkah yang cepat dengan memutuskan membubarkan parlemen atas saran perdana menteri. Konsekuensi atas putusan tersebut, kemudian raja harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk lembaga parlemen baru. Oleh karena itu, pengurangan jumlah partai politik melalui sarana pembatasan yuridis dan konstitusional layak untuk dipertimbangkan dimasa depan. Karena implikasi multipartai tanpa pembatasan adalah inefisiensinya pemerintahan dan terdistorsinya pemenuhan kesejahteraan rakyat.

G. Pertimbangan DPR Bagi Presiden Dalam Menerima Penempatan Duta Negara lain

Latar belakang munculnya pembahasan ini diawali dengan lahirnya Pasal 13 Ayat (3) UUD 1945 yang secara garis besarnya menyatakan, bahwa Presiden dalam menerima penempatan duta negara lain di Indonesia harus memperhatikan pertimbangan DPR. Ketentuan itu hemat penulis tidak bisa diterima secara logis, sebab kurang lazim dikembangkan dan dipraktekkan di negara mana pun. Menjadi lebih aneh lagi jika pengaturan konstitusional itu ditinjau dari perspektif tata krama pergaulan antar negara yang berlaku di dunia internasional. Prosedur penerimaan penempatan duta negara lain yang tidak normal seperti ini tanpa disadari membuat banyak negara tetangga mengeluh. Seharusnya negara lain memiliki hak mutlak untuk menempatkan dutanya di suatu negara yang

menjalin relasi diplomatis dengannya tanpa perlu mendapatkan pertimbangan politik dari lembaga negara tempat duta itu ditugaskan. Pendapat demikian memperoleh pijakan yang kuat, bahwa pertimbangan DPR mengenai penerimaan penempatan duta negara lain justru hanya menjadi batu sandungan bagi Presiden dalam menjalin dan mempererat hubungan diplomatis dengan negara lainnya. Mestinya perlu disadari, bahwa tugas dan fungsi Presiden dalam menerima penempatan duta negara lain merupakan kerangka implementasi dari eksternalisasi pemerintahan. Dalam tugasnya itu tercakup kewenangan prerogatif Presiden untuk menjalin dan membangun hubungan harmonis dengan seluruh negara sahabat dalam pergaulan antar negara atau internasional.

Terkait persoalan tersebut, seandainya suatu hari DPR merekomendasikan dan mengeluarkan pertimbangan, bahwa duta negara yang ditempatkan di Indonesia mungkin pernah berbuat yang tidak patut dari kaca mata DPR atau bertindak melanggar hukum di negaranya, apakah dalam kondisi demikian, DPR berhak menilai perbuatan duta negara lain yang ditempatkan di Indonesia berdasarkan kriteria atau ukuran yang berlaku di Indonesia? Tentunya kita tidak berwenang menilai perbuatan duta negara lain hanya dengan berpatokan pada kriteria spesifik dari sudut pandang bangsa Indonesia. Sebab dalam melakoni hubungan internasional yang menjadi dasar pijakan hukumnya adalah tidak saling mencampuri urusan internal negara lain, termasuk kebebasan dalam mengirim dan menempatkan dutanya di Indonesia. Logisnya hukum nasional tidak bisa menjangkau atau menjadikan duta negara lain sebagai objek. Misalnya saja duta negara lain yang bertugas di Indonesia suatu saat melakukan perbuatan yang menurut hukum nasional adalah kejahatan (lihat KUHP), apakah tindakanya tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku? Apabila ditinjau dari prinsip territorial sepengetahuan penulis, hukum Indonesia termasuk yang mengatur masalah pidana menganut asas, bahwa hukum pidana (*criminal law*) berlaku (*validitas*) di seluruh wilayah hukum Indonesia

tanpa terkecuali bagi siapapun yang melakukan tindakan pidana asalkan perbuatan itu terjadi di wilayah hukum Indonesia. Secara yuridis ketentuan yang memformalisasi asas berlakunya hukum pidana diatur dalam Pasal 2 KUHP.

Menurut penulis, bahwa bagi mereka yang telah ditugaskan oleh negaranya sebagai duta di suatu negara, segala tindakannya berada di luar jangkauan hukum tempat dirinya menjalankan tugas-tugas diplomasinya. Karena dari sudut hukum internasional, duta negara mempunyai hak-hak yang dijamin. Hal itu merupakan kelaziman yang umumnya berlaku dalam tata krama pergaulan antar negara (internasional) mengenai perlakuan terhadap negara lain. Hak duta negara yang dijamin sebagaimana dimaksud adalah kekebalan atas hukum nasional di tempat dirinya bertugas atau yang lebih dikenal dengan nama hak imunitas. Hak demikian bersandar pada alasan, bahwa wilayah ditempat duta negara itu bertugas, oleh hukum internasional dianggap sebagai negaranya sendiri. Berarti duta negara tersebut dianggap berada di luar yuridiksi wilayah negara dimana sesungguhnya ia bertugas. Kekebalan duta sebagaimana disebutkan terdiri dari *Inviolability* dan *Immunity*. Menurut Widagdo dan Whidiyanti bahwa *inviolability* diartikan sebagai kekebalan terhadap alat-alat kekuasaan dari negara penerima dan kekebalan terhadap segala gangguan yang merugikan, sehingga disini terkandung pengertian memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dari alat-alat kekuasaan negara penerima. Sementara *immunity* diartikan sebagai kekebalan terhadap yuridiksi dari negara penerima, baik hukum pidana maupun hukum perdata.

Berkesesuaian dengan penjelasan di atas, bahwa berlakunya hukum pidana di Indonesia dibatasi oleh berbagai perkecualian yang memang pada dasarnya diakui dalam hukum publik internasional. Pembatasan seperti yang dimaksud di atas, yaitu.

1. Bahwa rumah dan pekarangan dari para duta besar dan duta negara asing dianggap wilayah dari negara asing yang bersangkutan.

2. Bahwa para diplomat asing tidak dapat dituntut di muka pengadilan dari negara tempat mereka ditugasi.
3. Bahwa kapal-kapal perang dari negara asing yang berlabuh di pelabuhan dalam negeri juga dianggap sebagai wilayah negara asing yang bersangkutan.³³

Menurut Starke³⁴, bahwa keputusan-keputusan diplomatik menikmati pengecualian dari yuridiksi perdata dan pidana setempat. Keputusan-keputusan diplomatik juga tidak dapat diganggu gugat diri pribadinya. Hak ini melindungi mereka dari penangkapan atau penahanan oleh penguasa setempat (lihat Pasal 25 Konvensi Wina). Faktanya bukan hanya hukum pidana yang tidak mungkin dapat menjangkau duta negara lain sebagai salah satu subyeknya, tetapi hukum pajak sebagai hukum publik pun validitasnya tidak berlaku, meski dengan persyaratan tertentu. Untuk memperjelas pernyataan tersebut dapat dicermati kembali UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang terakhir kali diubah dengan UU No. 17 Tahun 2000. Pasal 3 Undang-Undang tersebut dengan tegas menyatakan, bahwa kedudukan atau tempat tinggal di Indonesia yang tidak dikenakan pajak adalah sebagai berikut:

1. Pejabat-pejabat perwakilan diplomatik, konsulat, dan pejabat-pejabat lain dari negara asing, dan orang-orang yang diperbantukan kepada mereka yang bekerja dan bertempat tinggal bersama-sama mereka, dengan syarat bukan warga negara Indonesia dan di Indonesia tidak melakukan pekerjaan lain atau kegiatan usaha, serta negara yang bersangkutan memberikan perlakuan timbal balik.
2. Pejabat-pejabat perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh menteri keuangan.
3. Perusahaan jawatan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan.

³³ Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), hlm.55

³⁴ J.G Starke, *Pengantar Hukum Internasional II*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm.567

Dengan begitu, apakah yang sebenarnya menjadi dasar pertimbangan DPR kepada Presiden mengenai penerimaan penempatan duta negara lain di Indonesia? Karena di satu pihak hukum internasional sendiri sudah memberikan jaminan keberadaan duta negara lain untuk mewakili kepentingan negaranya di tempat dirinya ditugaskan. Oleh karena itu, alasan apapun yang diberikan DPR mengenai penerimaan duta negara lain tentunya tidak boleh mempengaruhi Presiden dalam menentukan keputusannya. Terlebih lagi pertimbangan DPR itu substansinya mengarah pada penolakan penerimaan duta negara lain. Karena permasalahan tersebut sebenarnya berada jauh di luar jangkauan kekuasaan DPR dalam menjalankan fungsi kontrol politiknya. Adalah hak prerogatif negara lain untuk mengirimkan perwakilannya ke Indonesia sebagai tanda ikatan diplomatis dalam melakoni pergaulan internasional dengan negara lainnya.

Dalam hal ini, penulis bukan bermaksud menyepelekan pertimbangan DPR kepada Presiden mengenai menerima penempatan duta negara lain sebagaimana ditentukan UUD 1945. Tetapi haruslah diakui, bahwa pertimbangan yang diberikan DPR kepada Presiden terkait hal tersebut memang dirasa kurang bermanfaat. Apalagi pertimbangan DPR itu dapat berimplikasi buruk terhadap hubungan harmonis Indonesia dengan negara tetangga lainnya dalam pergaulan internasional. Solusi penulis tentang permasalahan ini adalah sikap Presiden dalam menerima penempatan duta negara lain jangan sampai terpengaruh terlalu jauh oleh pertimbangan DPR. Karena hal tersebut sebenarnya merupakan domain Presiden untuk menentukan sikap, apakah akan menerima atau menolak duta negara lain yang sedianya ditugaskan mewakili negaranya di Indonesia. Terlebih lagi kalau dipahami, bahwa pertimbangan DPR dari tinjauan hukum tidak lah memiliki kekuatan mengikat dan memaksa untuk dipatuhi. Tetapi dari sudut pandang demokrasi, pertimbangan DPR mengenai tugas Presiden dalam menerima penempatan duta negara lain adalah lebih dimengerti sebagai suatu hak untuk mengetahui adanya duta

negara lain yang ditempatkan di Indonesia. Oleh sebab itu, DPR sebagai lembaga negara yang mewakili rakyat dipandang berhak mengetahui persoalan tersebut. Dengan perkataan lainnya, bahwa Presiden dalam tugasnya menerima penempatan duta negara lain hanya sebatas memberikan konfirmasi semata kepada DPR.

H. Pemberian Amnesti dan Abolisi Menurut UUD 1945

Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, bahwa DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden menyangkut pemberian amnesti dan abolisi adalah kurang tepat dan tidak pada tempatnya. Seandainya perlu, maka Mahkamah Agung lah yang seharusnya memberikan pertimbangan kepada Presiden, bukannya DPR. Karena DPR merupakan lembaga politik, sedangkan yang dibutuhkan Presiden adalah pertimbangan hukum. Jadi pemberian amnesti dan abolisi sesungguhnya lebih membutuhkan hukum yang memberi dasar yuridis bagi keputusan Presiden. Berbeda halnya dengan DPR yang merupakan lembaga politik. Berarti setiap pertimbangannya adalah cerminan dari kekuatan politik terbesar. Hanya saja pertimbangan tersebut seolah-olah terlihat yuridis-konstitusional, karena tugasnya DPR tersebut diatur dalam UUD 1945. Tetapi karena lembaga yang memberikan pertimbangan adalah DPR, maka muatan politis yang terkandung di dalam pertimbangannya tidak mungkin dapat dihindari apalagi dihilangkan.

Memperhatikan kondisi yang demikian itu tampak jelas, bahwa sistem pemerintahan presidensial yang dikembangkan Indonesia mulai berubah arah dan prakteknya, sehingga identik dengan negara yang sistem pemerintahannya bercorak parlementer. Padahal sekarang ini Presiden mendapat legitimasi yang kuat karena penentuan jabatan itu dilakukan dengan melibatkan rakyat secara langsung. Secara teoritis dalam sistem pemerintahan presidensialisme seharusnya kedudukan presiden Indonesia semakin kuat. Sebagai contoh sebelum Perubahan UUD 1945, presidensialisme yang dikembangkan Indonesia dalam prakteknya

memperlihatkan kuatnya kedudukan Presiden. Dominannya peran Presiden dipangung politik Indonesia di era sebelum reformasi akibat ketiadaan dan lemahnya kontrol rakyat, sehingga kekuasaan yang digenggamnya menjadi petaka bagi demokrasi. Ekperimentasi buruk sistem pemerintahan presidensialisme dengan hanya berpatokan pada UUD 1945 sebelum diubah yang kerap kali menyerahkan beberapa persoalan mendasar menjadi hak prerogatif Presiden, arkhinya berujung pada terjadinya penyalahgunaan oleh penguasa (*abuse of power*). Menurut Mufid³⁵, bahwa kondisi diperiode sebelumnya tersebut pada gilirannya menumbuhkan semangat anti-presidensialisme di kalangan anggota DPR pada masa reformasi. Sebaliknya sikap parlementarisme berkembang kuat, sebagai akibat banyak anggota DPR yang juga mengalami bagaimana sosialisasi politik Orde Baru jalankan. Begitu kuatnya kekuasaan DPR, sehingga semua pengangkatan duta besar sampai persolah penjatuhan tidak langsung Presiden.

Pasca reformasi yang dibarengi dengan demokratisasi UUD 1945 melalui perubahan konstitusi dapat dikatakan, bahwa kekuasaan Presiden sekarang ini telah berkurang drastik. Karena kewenangan sebelumnya yang merupakan hak prerogatif, kini dalam pelaksanaannya mendapatkan berbagai macam pembatasan dari lembaga negara lainnya. Pembatasan kewenangan Presiden yang dimaksud adalah dalam bentuk pertimbangan maupun persetujuan. Berarti Presiden pasca reformasi konstitusi memerlukan dukungan atau topangan kokoh dari lembaga negara lainnya dalam menentukan sikap untuk mengambil keputusan di bidang ketatanegaraan. Contoh konkritnya seperti pengangkatan dan menerima penempatan duta negara lain di Indonesia. Setelah mencermati penjelasan di atas, apakah masih bisa dikatakan, bahwa UUD 1945 memberikan Presiden suatu hak prerogatif?

³⁵ Mahmud Mufid, *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm.116

PROBLEMATIKA HASIL PERUBAHAN KEDUA UUD 1945

A. Perubahan Kedua Terjadi Pada Sidang Tahunan MPR, Disahkan 18 Agustus 2000

Setelah memperelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 18; Pasal 18A; Pasal 18B; Pasal 19; Pasal 20 Ayat (5); Pasal 20A; Pasal 22A; Pasal 22B; Bab IXA; Pasal 25E; Bab X; Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3); Pasal 27 Ayat (3); Bab XA; Pasal 28A; Pasal 28B; Pasal 28C; Pasal 28D; Pasal 28E; Pasal 28F; Pasal 28G; Pasal 28H; Pasal 28I; Pasal 28J; Bab XII; Pasal 30; Bab XV; Pasal 36A; Pasal 36B; dan Pasal 36C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Bentuk Negara Dalam Kaitannya Dengan Otonomi Daerah Menurut UUD 1945

Dengan semakin banyaknya jumlah pasal yang diubah dalam UUD 1945 kenyataannya belumlah membawa perbaikan signifikan bagi kehidupan bangsa. Seperti yang terlihat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur pemerintahan daerah. Pada kalimat Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 terkandung kata “dibagi atas” yang menunjukkan karakter hukum, bahwa Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan. Dikatakan demikian, karena pengaturan seperti itu mampu memperlihatkan adanya konsep hierarki yang sangat jelas antara Indonesia sebagai puncak dari bentuk negara kesatuan. Setelah itu barulah diikuti dengan provinsi, kabupaten/kota sebagai daerah yang merupakan satu-kesatuan wilayah yang berada dan berkedudukan di bawah naungan atau kedaulatan Indonesia. Latar belakang kelahiran ketentuan tersebut merupakan bentuk akomodasi aspirasi nasional yang dilakukan melalui koreksi konstitusional terhadap karakteristik sistem pemerintahan daerah. Bahwa sebelumnya sistem pemerintahan lebih mengidealkan pola hubungan fungsional-horizental alias tidak hierarkis antara tingkatan pemerintahan, terutama provinsi dengan kabupaten/kota sebagaimana paradigma yang dianut UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan penjabaran dari UUD 1945 sebelum perubahan. Dan benar saja, bahwa kelahiran undang-undang tersebut melalui rahim reformasi diiringi dengan sambutan polemik dan kontroversi. Muncul kritikan pedas dan tajam dari berbagai kalangan atau elemen bangsa yang tidak setuju dengan UU No. 22 Tahun 1999. Banyak pihak yang menduga, bahwa kelahiran atau eksistensi undang-undang tersebut akan merongrong dan menjatuhkan kewibawaan pemerintahan pusat di hadapan daerah.

Untuk menghadapi protes dan desakan bertubi-tubi dari berbagai pihak, konsep pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 kemudian dirasionalisasi. Tidak heran bila Perubahan UUD 1945 yang

kedua lebih menegaskan kembali prinsip hierarkis yang lazimnya berlaku dalam bentuk negara kesatuan, seperti yang tertuang pada Pasal 18 UUD 1945. Konstruksi Pasal 18 UUD 1945 pada intinya menandakan, bahwa sebelum lahirnya ketentuan tersebut hubungan yang dijalin antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah bukan menganut prinsip hierarkis-vertikal, tetapi lebih kepada prinsip fungsional-horizontal. Secara teknis hubungan itu kemudian menjadi kendala atau batu penggal untuk diimplementasikannya fungsi supervisi (pengawasan) yang mestinya dilakukan pemerintahan pusat terhadap pemerintahan daerah. Dengan memperhatikan kondisi riil seperti itu, MPR pada tahun 2000 berhasil memformulasikan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang dalam kalimatnya terkandung kata " dibagi atas". Pembagian kekuasaan semacam ini disebut juga pendistribusian kekuasaan secara vertical antara pemerintahan level atas dengan pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah.

Namun sungguh dsangat isayangkan belum begitu banyak orang yang menyadari mengenai hal tersebut. Padahal konsep yang dianut UUD 1945 setelah perubahan adalah membangun hubungan antara pusat dengan daerah prinsip hierarkis-vertikal. Artinya Indonesia pemerintahan pusat sebagai pucuk Indonesia barulah kemudian diikuti dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah provinsi berada tepat di bawah susunan negara kesatuan, disusul dengan kabupaten/kota yang oleh undang-undang ditentukan sebagai daerah otonom. Menurut Mardiasmo,³⁶ bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya bagaimana pun konsepsinya, bahwa yang namanya negara kesatuan, maka prinsip hierarkis-vertikal pasti

³⁶ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2011), hlm.12

dipraktekkan. Hal itu rupanya tidak disadri banyak orang, termasuk kepala daerah yang memimpin daerah otonom. Sebagai pemimpin kabupaten/kota ternyata tidak bijak dalam menyikapi lahirnya Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang substansi dan maknanya telah mengubah paradigm sebelumnya. Tidak heran bila superioritas kedaerahan pasca reformasi merebak, bahkan menjangkiti kepala daerah dan masyarakatnya. Khusus bagi kepala daerah fenomena itu berkembang karena yang bersangkutan meraih jabatan dan kedudukannya melalui pemilu yang melibatkan partisipasi politik masyarakat daerah secara langsung. Dengan mekanisme demikian, otomatis legitimasi kepala daerah jauh lebih kuat dibandingkan sebelumnya, sehingga merasa superior dan tidak perlu tunduk serta patuh terhadap perintah atau petunjuk dari level pemerintahan di atasnya. Padahal aturan atau panduan pusat adalah dalam rangka pelaksanaan kewenangannya yang sangat luas, baik karena hasil pelimpahan UUD 1945 maupun delegasi undang-undang. Penafsiran kekuasaan dalam rangka desentralisasi seperti itu tentu saja mengkhawatirkan konsep otonomi daerah itu sendiri.

Apapun tafsiran orang terhadap “desentralisasi”, yang memberi wewenang seluas-luasnya kepada bupati/walikota tampaknya tidak dapat diterima kemungkinan (tipe pemerintahan ini) menimbulkan godaan lebih besar untuk kembali ke sentralisasi kekuasaan ketika pembangunan didefinisikan sebagai upaya yang mencakup redistribusi kekuasaan dan sumber daya, yang mengasumsikan, bahwa hanya otoritas yang mempunyai landasan luas dapat melaksanakan perubahan yang dikehendaki dengan hasil baik.³⁷

Berarti perilaku konservatif/ortodok kepala daerah sebagai pemimpin daerah merupakan salah satu faktor yang dapat mendorong terulangnya kembali sentralisasi kekuasaan. Mengingat sentralisasi kekuasaan pemerintahan pusat terhadap daerah pernah terjadi di masa lalu.

³⁷ Jiwa Atmaja, *Menyelamatkan Bali Pasca Otonomi Daerah dalam Otonomi Daerah Bali*, (Denpasar: Ikayana, 2002), hlm.7

Penafsiran kepala daerah dalam memimpin daerahnya yang menyimpang dari konsep negara kesatuan tidak lah dibenarkan. Terlebih lagi secara konstitusional bentuk negara yang resmi dianut Indonesia menurut Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 adalah kesatuan. Berarti pusat mempunyai kewenangan yang jauh lebih besar dibandingkan dengan daerah. Pusat berwenang penuh mengorganisasikan seluruh wilayah negara yang berada di bawah kedaulatannya. Hal itu seperti pada umumnya yang diterapkan negara-negara yang berbentuk kesatuan sepanjang lintasan sejarah ketatanegaraan. Oleh sebab itu, daerah semestinya cepat menyadari, bahwa kewenangan yang dilimpahkan kepadanya adalah atribusi UUD 1945 dalam bentuk undang-undang, bukanlah sesuatu yang bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Karena dapat saja pemerintahan pusat sebagai penguasa tertinggi dalam negara yang berbentuk kesatuan melakukan perubahan/revisi atau mengganti undang-undang yang menjadi dasar legitimasi pemerintah daerah dalam mengoperasionalkan kewenangannya itu. Itu artinya semua kewenangan yang diatribusikan atau didelegasikan melalui peraturan perundang-undangan sepatutnya diselenggarakan secara arif dan bijaksana dengan memperhatikan prinsip-prinsip umum yang dipegang teguh dalam negara yang berbentuk kesatuan. Tetapi undang-undang pemerintahan daerah malah mendelegasikan berbagai macam kewenangan yang begitu besar kepada pemerintahan daerah untuk mengatur urusannya sendiri.³⁸ Padahal sudah seharusnya prinsip-prinsip pokok yang terkandung dalam setiap negara yang berbentuk kesatuan memperoleh penghormatan yang setimpal dari seluruh elemen bangsa.

Secara historis gelombang reformasi yang melanda Indonesia disertai juga dengan berbagai tuntutan untuk secepat mungkin melimpahkan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah ternyata menimbulkan

³⁸ Santika, I. G. N., Rindawan, I. K., & Sujana, I. G. (2019). Memperkuat Pancasila Melalui Pergub No. 79 Tahun 2018 Dalam Menanggulangi Pengikisan Budaya Di Era Revolusi Industri 4.0. *Prosiding Seminar Nasional Inobali 2019*, 79, 981-990

dampak negatif yang mengandung disintegratif, sehingga membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa. Pernyataan tersebut bukan bermaksud untuk menampilkan kenyataan, bahwa kebijakan otonomi daerah yang sudah bergulir telah melahirkan nilai positif bagi berkembang dan tumbuh suburnya beragam aspirasi masyarakat diberbagai daerah yang perlu ditampung dan ditindaklanjuti. Namun bila diakumulasikan kembali tentang keuntungan dan kerugian yang diperoleh, maka kebijakan implementasi otonomi daerah lebih banyak memunculkan dan menampilkan wajahnya yang destruktif ketimbang produktivitas yang bernilai konstruktif. Pendapat itu perlu disampaikan karena tugas dan kewenangan yang melekat kepada pemerintahan daerah terlalu luas, sehingga berekses negatif terhadap kebijakan yang ditelorkan daerah dalam rangka implementasi ketentuan pusat di daerah. Terlebih lagi kalau daerah merasa tidak tergantung nasibnya pada pusat. Padahal jika dipandang dari bentuk negara, seharusnya daerah tetap saja memperhatikan dan mengikuti petunjuk pusat. Karena konsekuensi bentuk negara kesatuan menghendaki daerah sebagai tingkatan (level) pemerintahan yang berada di bawahnya haruslah selalu mengecamkan arahan pusat. Faktor itulah yang memicu timbulnya konflik kepentingan antara level pemerintah yang berada di atasnya dengan tingkatan pemerintahan di bawahnya. Inilah implikasi dari hak otonomi yang diberikan pusat kepada daerah terlampau luas, sehingga berakibat timbulnya raja-raja kecil, seperti yang terjadi di masa sebelum Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya.

Namun bila ditelaah bunyi Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945, maka tidak heran dengan adanya perilaku aneh dari para pemangku kekuasaan di daerah seperti itu. Bahkan dalam perjalanannya, pemerintahan pada level bahwan ternyata terang-terangan berani menentang kebijakan pemerintahan yang berada di atasnya, termasuk keputusan yang datang dari pusat. Hal demikian terjadi karena ketentuan Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 di dalamnya mengandung muatan materi yang lebih menunjukan

karakter federalisme. Secara umum di negara-negara federal di dalamnya selalu termuat konsepsi menyangkut distribusi kekuasaan antara serikat dengan negara bagiannya. Misalnya saja konstitusi telah menentukan, bahwa kekuasaan serikat dirinci satu-persatu dan selain dari kekuasaan yang sudah disebutkan merupakan sisa kekuasaan yang berhak dioperasikan negara bagian. Contohnya beberapa urusan pemerintahan pada bidang tertentu, seperti angkatan bersenjata, hubungan luar negeri, mencetak uang ditentukan konstitusi federal sebagai kekuasaan pusat. Sedangkan urusan lainnya yang tidak ditentukan konstitusi untuk diselenggarakan serikat, pelaksanaannya menjadi domain (ranah) atau kedaulatan negara bagian. Berarti selain berbagai urusan yang dilimpahkan konstitusi federal kepada serikat merupakan mutlak untuk diselenggarakan negara bagian. Otomatis terdapat dua konsep pendistribusian kekuasaan antara kewenangan serikat yang dirinci secara pasti dan tegas dengan urusan negara bagian yang menyelenggarakan sisa dari kekuasaan serikat. Dalam pembagian kekuasaan ini tidak diperkenankan terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kompetensinya masing-masing di unit pemerintahan. Untuk lebih memahami makna yang terkandung dalam distribusi kekuasaan yang berlaku di negara-negara federal, maka perlu dikemukakan pendapat sebagai berikut.

Kekuasaan bisa didistribusikan dengan salah satu dari dua cara berikut: konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki otoritas federal dan menyerahkan sisanya kepada unit-unit federasi, atau konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki unit-unit federasi dan menyerahkan sisanya kepada otoritas federal. Sisa kekuasaan itu umumnya disebut dengan "*reserve of power*".³⁹

Prinsip serupa mengenai pembagian kekuasaan dapat dijumpai kembali dalam Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 yang secara garis besarnya

³⁹ C.F Strong, *Modern Political Constitution....*", hlm.140

bermakna, bahwa semua urusan yang bersifat otonom atau desentralistis adalah milik daerah kecuali bila undang-undang menetapkan urusan tertentu menjadi domain pemerintah pusat. Dengan begitu undang-undanglah yang harus memilah kembali mana urusan yang kiranya merupakan kekuasaan pusat, sedangkan urusan lainnya yang tidak dicantumkan secara eksplisit dalam undang-undang (*reserve of power*) adalah kewenangan daerah. Prinsip atau asas pembagian kekuasaan yang demikian itu lazimnya hanya dikenal dalam negara yang berbentuk federal. Konsep pembagian kekuasaan dengan pola seperti itu bertujuan memperkuat kedudukan negara bagian, sehingga pemerintah federal tidak bisa berbuat sewenang-wenang terhadap negara bagian.

Di lain pihak, terdapat pula negara federal yang mengimplementasikan prinsip pembagian kekuasaan dengan jalan sebaliknya, yaitu merinci satu persatu kekuasaan yang diselenggarakan negara bagian kemudian sisa dari kekuasaannya adalah hak prerogatif pemerintah serikat untuk mengurusnya. Model pembagian kekuasaan semacam ini bermaksud untuk membatasi negara bagian. Dan apabila sisa kekuasaan yang dimiliki pemerintah serikat terlalu luas, secara tidak langsung berimplikasi pada tipisnya jarak teoritis antara negara yang berbentuk federal dengan negara yang menganut susunan kesatuan. Dengan begitu tanpa disadari struktur negara federal lebih mendekati pola pembagian kekuasaan yang diterapkan di negara yang susunannya berbentuk kesatuan. Bila dianalisis berdasarkan teori tersebut, maka Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 pada hakekatnya menghendaki daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai kompetensi pemerintahan pusat. Maka dengan berdasarkan pemaparan di atas, penulis berkesimpulan, bahwa pembagian kekuasaan pada Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 secara garis besarnya memiliki kemiripan dengan prinsip yang terkandung dalam distribusi kekuasaan secara vertikal pada negara yang bersusunan federal. Karena Indonesia menurut Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 juga menganut model pembagian

kekuasaan yang hampir serupa dengan pola yang dikembangkan di negara yang berbentuk federal. Hanya saja untuk lebih rincinya mana yang merupakan domain pusat dan daerah masih harus dikonstatir kembali dalam bentuk undang-undang. Berbeda konteksnya dengan negara-negara federal yang mengatur pembagian kekuasaan bukan melalui undang-undang, melainkan secara langsung dalam konstitusinya.

Berkaitan dengan pola pembagian kekuasaan tersebut, faktanya badan legislatif pusat masih berkuasa mutlak mendistribusikan kembali berbagai macam kewenangan kepada daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya sebagaimana dimaksud Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945. Artinya seberapa luas jangkauan kewenangan yang dimiliki daerah dalam rangka pengimplementasian kebijakan otonomi daerah amat tergantung pada otoritas lembaga legislatif pusat. Bila ditinjau dari perspektif ini maka terlihat kembali konsep pembagian kekuasaan Indonesia mengandung karakteristik negara yang berbentuk kesatuan. Pendapat tersebut didasari alasan logis, bahwa urusan yang dilimpahkan konstitusi kepada daerah menggunakan sarana formal undang-undang, sedangkan undang-undang itu pada hakekatnya disusun oleh lembaga legislatif pusat, bukan organ legislatif daerah. Hal tersebut sesuai dengan ciri khas dari bentuk negara kesatuan yang ditandai dengan adanya (1) supremasi dewan perwakilan pusat; (2) tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.⁴⁰

Bedanya prinsip pendistribusian kewenangan antara negara yang berbentuk serikat dengan negara yang berbentuk kesatuan, bahwa lazimnya dalam negara serikat model pembagian kekuasaan antara serikat dengan negara bagian bertalian dengan urusan yang menjadi kompetensinya masing-masing antara unit di kedua level pemerintahan tersebut secara yuridis formal sudah diatur secara tegas dalam konstitusi.

⁴⁰ K.C Wheare, *Konstitusi-konstitusi modern*, (Surabaya: Eureka, 2005), hlm.30, bandingkan dengan Mirriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...* hlm.270, C.F Strong, *Modern Political Constitutions...*, hlm.111

Namun khusus Indonesia prinsip pendistribusian kekuasaan menyangkut urusan yang menjadi domain masing-masing antara pusat dan daerah tidak ditentukan secara gamblang dalam UUD 1945, melainkan pengaturannya diserahkan kembali melalui atribusi konstitusional dengan bentuk yuridis undang-undang. Dengan demikian, pusat melalui organ legislatifnya masih memegang kekuasaan besar untuk mengorganisasikan dan mengatur kembali secara rinci urusan yang menjadi kompetensi pusat dan selanjutnya menyerahkan sisa urusannya itu kepada daerah untuk diselenggarakan.

Dari paparan tersebut di atas yang dapat dilakukan untuk memperpendek jarak antara idealitas dengan realitas dalam UUD 1945 adalah melalui cara memegang kata kuncinya, yaitu pada waktu pembentukan atau penyusunan undang-undang oleh DPR dan Presiden. Misalnya dikatakan, bahwa pemerintah pusat memegang kekuasaan terhadap urusan di bidang tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang, kemudian selain kekuasaan yang ditentukan undang-undang tersebut otomatis menjadi milik daerah. Maka dari itu, pusat perlu menetapkan kekuasaan yang menjadi urusan atau kompetensinya sebanyak mungkin dalam undang-undang. Hal itu bertujuan agar daerah tidak terlalu dominan dan seolah-olah memonopoli seluruh urusan pemerintahan lainnya. Mekanisme pengaturan yang demikian itu sedikit tidaknya diharapkan dapat mengurangi dan menetralsir kadar federal yang mencemari bentuk negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, kewenangan pusat bukan hanya terbatas pada bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, fiskal/moneter, dan agama (Pasal 10 Ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004), tetapi harus juga meliputi urusan-urusan lainnya yang belum mampu secara efektif ditangani dan diselenggarakan oleh daerah. Mengingat yang menjadi domain mutlak pusat adalah berbagai kepentingan nasional yang menyangkut dan menguasai hajat hidup orang banyak yang tentunya tidak boleh atau tidak mungkin diserahkan pengelolaan sepenuhnya kepada daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut perlu ditambah lagi klausul tersebut dalam undang-undang yang memformalisasi tentang urusan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia.

C. Peraturan Daerah dan Mekanisme Pengujiannya

Untuk memperlancar pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang sudah dilengkapi dengan hak otonomi dan tugas pembantuan, maka Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 memberikan kesempatan kepada daerah bidang legislasi untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya. Otonomi daerah adalah implementasi dari prinsip desentralisasi dan dekonstrasi kekuasaan. Pengertian otonomi disini adalah daerah memiliki kewenangan melakukan pengelolaan wilayah baik melalui kebijakan daerah (peraturan daerah sejauh tidak bertentangan dengan undang-undang.⁴¹ Dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah atau Otonomi Daerah telah diatur kewenangan untuk membentuk peraturan daerah. Sedangkan konsep bentuk negara kesatuan terlihat dari pengawasan atau kontrol yang dilakukan pusat terhadap peraturan daerah. Karena pasca peraturan daerah berlaku, maka paling lambat 7 (tujuh) hari setelah disahkan haruslah dilaporkan kepada pemerintah pusat cq Menteri Dalam Negeri. Dan bila suatu saat ditemukan, bahwa keberlakuan peraturan daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum (Pasal 145 Ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004), maka dapat dibatalkan. Hal itu berarti ketidakabsahan peraturan daerah berlaku sejak tanggal adanya pembatalan. Berbeda pengertiannya dengan batal demi hukum yang berarti ketidakabsahan suatu peraturan berlaku sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum adanya pembatalan).

⁴¹ Hendarmin Ranadirekta, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2009), hlm.189

Adanya ketentuan tersebut merupakan salah satu mekanisme pusat untuk mengontrol daerah melalui penyaringan atau peninjauan kembali (*review*) terhadap validitas peraturan yang ditetapkannya. Pengawasan yang dilakukan pusat terhadap daerah secara implisit menyiratkan dan menegaskan, bahwa Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan. Kontrol terhadap peraturan daerah telah mengandung ciri daripada bentuk negara kesatuan yang bermaksud membatasi atau memagari luasnya otonomi yang diberikan pusat agar tidak melampaui kewenangannya. Namun sangat disayangkan, bahwa kewenangan daerah untuk menyusun berbagai jenis peraturan ditentukan dalam konstitusi, Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945. Padahal pelimpahan kewenangan bagi daerah untuk membentuk peraturan sesungguhnya tidak perlu dicantumkan dalam UUD 1945. Alasannya karena Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan yang tentunya berbeda konteksnya apabila menganut federalisme. Karena itu sebenarnya sudah cukup kalau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah menjadi sepenuhnya domain legislatif pusat, yaitu DPR dan Presiden. Sehingga urusan apa saja yang selanjutnya perlu diatur kembali oleh daerah berkaitan dengan hak otonomi yang diberikan pusat kepadanya tergantung kepada kehendak badan legislatif pusat. Penulis berpandangan, bahwa perumusan kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan daerah secara langsung pada ketentuan Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 perubahan adalah terlalu berlebihan.⁴²

Jadi lembaga pusat, yaitu DPR dan Presiden adalah institusi utama yang menentukan jenis kelamin negara Indonesia, apakah condong berbentuk kesatuan atautkah federal. Sebab dua lembaga negara tersebut mempunyai kekuasaan penuh untuk mengkonstruksi undang-undang yang muatan materinya mendelegasikan kewenangan kepada daerah guna membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi

⁴² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan II: Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.181

daerah. Sehingga lembaga legislatif inilah yang menjadi kata penentu akhir apakah akan mendelegasikan kewenangan membentuk peraturan atau tidak kepada daerah. Karena hal itu adalah penanda atau cara yang dapat dipakai untuk mengenali, bahwa suatu negara adalah berbentuk kesatuan atau federal. Dengan begitu terkandung dua sifat esensial dari negara yang berbentuk kesatuan, yaitu adanya supremasi parlemen/organ legislatif pusat dan tidak adanya badan berdaulat tambahan lainnya. Berdasarkan penjelasan di atas, sudah seharusnya pusat memiliki kekuasaan penuh untuk mengatur dan meliputi segala urusan di semua level pemerintahan, termasuk juga daerah bagian, baik itu provinsi maupun kabupaten/kota. Jadi dapat disimpulkan, bahwa kewenangan daerah untuk menyusun peraturan daerah adalah dalam rangka mengatur lebih lanjut segala urusan yang didelegasikan pusat kepadanya untuk diselenggarakan demi kesejahteraan masyarakatnya.

Diberikanya kewenangan bagi daerah bukan berarti daerah dapat berbuat seenaknya, terutama dalam membentuk peraturan yang mengatur kembali kewenangan yang didelegasikan pusat kepadanya. Sebab jika peraturan yang dibentuk daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, maka dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri. Mekanisme seperti itu adalah sarana legal bagi pusat untuk mengontrol dan menyerasikan peraturan daerah agar jangan sampai berseberangan dengan peraturan yang lebih tinggi kedudukannya atau kepentingan umum. Adanya pengawasan dari pusat terhadap peraturan yang dibentuk daerah merupakan konsekuensi logis bentuk negara kesatuan yang dianut Indonesia. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti, bahwa pemerintah daerah berdaulat, sebab dalam kenyataannya pengawasan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat.⁴³

⁴³ Marriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, hlm.270

Adanya pengawasan pusat terhadap daerah melalui peninjauan kembali terhadap produk hukumnya merupakan sesuatu yang wajar dalam negara yang berbentuk kesatuan. Tetapi persoalannya justru baru dimulai dari Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur mekanisme kontrol pusat terhadap peraturan yang dikonstruksi daerah. Hemat penulis, terkandung kelemahan procedural yang cukup substansial mengenai pengujian peraturan daerah, terutama pada lembaga atau institusi negara yang diberikan kewenangan oleh Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004. Karena institusi negara yang diberikan tugas dan kewenangan untuk menguji peraturan daerah berdasarkan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 adalah pemerintah pusat yang dalam realitasnya diwakili Menteri Dalam Negeri. Kemudian yang menjadi pertanyaan berikutnya ialah mengapa institusi yang diberikan hak untuk menguji peraturan daerah adalah pemerintah pusat atau eksekutif. Sedangkan menurut penulis, bahwa eksekutif merupakan salah satu lembaga negara yang merepresentasikan kepentingan dan kekuatan politik di pusat. Di lain pihak, bahwa peraturan daerah yang telah diuji itu sebetulnya adalah produk wakil rakyat, yaitu kepala daerah dan DPRD yang bertindak sebagai satu kesatuan pemerintahan daerah. Dua lembaga daerah tersebut merupakan representasi rakyat. Karena dalam pengisian jabatan atau keanggotaannya melibatkan partisipasi aktif rakyat langsung melalui pemberian suaranya pada waktu diselenggarakannya pemilihan umum, baik pileg maupun pilkada.

Selain itu perlu diketahui, bahwa peraturan daerah yang diuji (*review*) pemerintah pusat sudah mengikat umum, karena telah ditempatkan (diundangkan) dalam lembaran daerah. Hal tersebut tentu berbeda pemahamannya bila pengujian yang dilakukan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah adalah sebelum ditetapkan dan diundangkan dalam lembaran daerah, sehingga normanya belumlah mengikat dan memaksa masyarakat. Dengan kata lain, setelah ditetapkannya suatu perda, mungkin diberikan tenggang waktu bagi keberlakuannya sampai

dilaksanakannya pengujian terhadapnya. Pasca dilakukannya pengujian terhadap suatu perda barulah kemudian menjadi final dan dapat diundangkan dalam lembaran daerah. Bila mekanisme semacam itu ditempuh, penulis rasa tidak akan ada persoalan di kemudian hari mengenai legitimasi pengujian perda yang dilakukan eksekutif (*executive review*). Mekanisme pengujian perda yang demikian itu sebetulnya perlu dilembagakan di Indonesia. Sebab dengan begitu suatu perda belumlah dapat dikatakan final dan mengikat, karena validitasnya sendiri masih ditangguhkan untuk sementara waktu. Pasca melewati tahapan pengujian legalitas, barulah sebuah perda dikatakan bersifat final dan mengikat, sebab menyusul diundangkannya perda tersebut dalam lembaran daerah. Adapun pertanyaannya kemudian apakah konsep pengujian peraturan daerah yang dilakukan Menteri Dalam Negeri tidak berseberangan secara diametral dengan prinsip utama setiap negara hukum yang menghendaki diletakan dan dijunjungnya supremasi hukum (*supremacy of law*) sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945.

Karena pada hakekatnya perda yang disusun kepala daerah dan DPRD melalui persetujuan bersama merupakan keputusan politik yang memiliki legitimasi yang tinggi. Karena setelah ditetapkan perda tersebut yang dibarengi dengan tindakan pengundangannya dalam lembaran daerah, maka sesungguhnya regulasi tersebut telah memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Tetapi sungguh sangat disayangkan, bahwa UU No. 32 Tahun 2004 malah menyerahkan mekanisme pengujian perda kepada lembaga politik yang ada di pusat. Sudah seharusnya peraturan daerah yang merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembatalannya tidak boleh diserahkan begitu saja kepada pemerintah pusat, apalagi legitimasi yang diperolehnya hanya berasal dari undang-undang. Mengingat daerah memperoleh kewenangan untuk membentuk perda adalah berdasarkan atribusi Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945. Apalagi sudah menjadi kebiasaan umum, bahwa hukum yang ditafsirkan oleh lembaga politik merupakan pemahaman dan pemaknaan

yang lebih mengutamakan kepentingan politik atau yang cenderung bersifat parsial. Apakah suatu perda sungguh bertentangan dengan peraturan yang posisinya lebih tinggi atau kepentingan umum (*public interest*) sangat bergantung pada faktor yang bernuansakan politis. Pertimbangan politis lah yang kemudian mendominasi penafsiran suatu peraturan daerah, apakah sudah sesuai atau tidak searah dengan syarat-syarat yang dicantumkan dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004. Dengan begitu menyangkut penafsiran (intepretasi) pengujian peraturan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang menonjol adalah hukum yang mengalah kepada kehendak politik, yang berarti kedudukan hukum berada persis di bawah dominasi politik. Padahal sudah seharusnya politiklah yang tunduk dan patuh pada hukum. Menurut Mahmud dalam tataran ide atau cita hukum, lebih-lebih di negara yang menganut supremasi hukum, politiklah yang harus diposisikan sebagai variable yang terpengaruh (*dependent variable*) oleh hukum.⁴⁴

Argument penulis bukan tanpa disertai alasan, karena bisa jadi dalam satu daerah terdapat dua partai politik, yaitu partai politik A dan partai politik B. Kedudukan kedua partai tersebut tentunya ada yang berkuasa dan ada yang sebagai oposisi. Misalnya partai politik ditinjau dari sudut politis merupakan pemenang mayoritas mutlak yang berhasil merebut dan menguasai kursi DPRD, sekaligus mampu mendudukkan kadernya sebagai orang nomor satu di daerah, yaitu kepala daerah. Sedangkan dari sisi lainnya partai politik A merupakan partai peraih suara minoritas di pusat; tetapi partai politik B adalah partai yang berkuasa di pusat. Bengan begitu terdapat kedudukan yang sangat berbeda antara dua partai politik tersebut, yaitu partai politik A yang berkuasa di daerah tetapi menjadi oposisi di pusat dan partai politik B oposisi di daerah tetapi berkuasa di pusat. Berdasarkan ilustrasi tersebut tidak mungkin partai politik B di daerah mampu mengalahkan partai politik A yang unggul, karena

⁴⁴ Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm.4

menguasai mayoritas kursi DPRD dan kepala daerah merupakan kadernya sendiri. Masalahnya adalah legitimasi kewenangan pemerintah pusat atau eksekutif untuk menguji peraturan daerah. Mengingat susunan pemerintah pusat terutama eksekutif yang diwakili Menteri Dalam Negeri lebih mencerminkan karakter politis. Terlebih orang yang direkrut untuk meduduki jabatan menteri cenderung berasal dari kader partai politik. Bisa jadi partai politik B yang merasa dirugikan dengan lahirnya suatu peraturan daerah kemudian mencari-cari alasan untuk membatalkannya. Padahal secara filosofis dan yuridis sejatinya peraturan daerah yang dibuat pemerintahan daerah tidak sungguh-sungguh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

Terlebih keberadaan konsep “kepentingan umum” masih bersifat fleksibel dan absurd, sehingga sangat mudah ditafsirkan secara subjektif oleh penguasa. Oleh sebab itu, perlu ada kriteria tepat yang dapat mengoperasionalkan kejelasan mengenai “apakah yang dimaksud dengan kepentingan umum”. Karena lazimnya bila tercantum konsep “kepentingan umum”, maka yang paling berwenang menginterpretasikan secara sepihak adalah penguasa. Seolah-olah pusat adalah penafsir pertama dan utama menyangkut kepentingan umum, meskipun interpretasi yang diberikan hanya mengedepankan kepentingan pemerintah pusat saja. Belum jelasnya kriteria atau Indikator tentang kepentingan umum itulah yang menjadi blunder bagi daerah. Sebab konsep kepentingan umum bisa jadi digunakan sebagai senjata ampuh untuk membatalkan peraturan yang dikonstruksi daerah yang tidak sesuai dengan selera politik pusat. Sehingga menjadi kaburlah perbedaan antara apa yang dimaksud kepentingan umum dengan apa yang merupakan kepentingan politik penguasa. Seakan-akan makna yang terkandung dalam kedua konsep itu menjadi bias, karena penafsiran atas kalimat tersebut berada pada lembaga yang sama, yaitu pemerintah pusat atau eksekutif.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penulis mengusulkan solusi agar pengujian peraturan daerah yang diduga bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi atau kepentingan umum, lebih baik diserahkan atau langsung diajukan ke Mahkamah Agung. Karena MA sendiri merupakan lembaga negara yang merepresentasikan dan merefleksikan supremasi hukum. Sehingga praktis segala pertimbangan yang dikeluarkan Mahkamah Agung lebih dilandasi logika hukum, bukan berpatokan pada naluri politik seperti pengujian yang dilakukan Menteri Dalam Negeri. Sebetulnya UU No. 32 Tahun 2004 telah meletakkan fondasi kuat bagi Mahkamah Agung untuk ikut serta melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan. Namun alur pikir pengujian Mahkamah Agung untuk permasalahan ini adalah pasca adanya keberatan atas perpres mengenai pembatalan suatu perda, maka kepala daerah atas inisiatifnya sendiri dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung (Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004). Berarti pembatalan peraturan daerah oleh Pemerintah Pusat cq Menteri Dalam Negeri didasari instrumen hukum yang berbentuk Perpres. Artinya pengujian (*review*) Perpres yang dilakukan MA adalah tindakan untuk menguji apakah Perpres dikeluarkan Presiden untuk membatalkan peraturan daerah sudah sesuai dengan alasan yang didelegasikan undang-undang? Konkretnya apakah Perpres tersebut bertentangan dengan undang-undang yang berada di atasnya?

Dalam konteks pengujian tersebut, apakah sudah tepat dikeluarkannya Perpres yang membatalkan peraturan daerah dengan alasan, bahwa suatu peraturan daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Ditentukan pula, bahwa setelah lahirnya Perpres yang membatalkan peraturan daerah, maka kepala daerah lah satu-satunya pejabat daerah yang diberikan hak mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung untuk diuji (*judicial review*). Apakah maksud dari keluarnya suatu Perpres sudah sesuai dengan alasan yang dapat dibenarkan undang-undang yang mendelegasikan kewenangan kepada pusat untuk membatalkan peraturan daerah. Penjelasan tersebut

menunjukkan, bahwa kewenangan *judicial review* terhadap Perpres yang membatalkan peraturan daerah adalah Mahkamah Agung. Sedangkan bila terdapat ketidaksetujuan menyangkut lahirnya Perpres itu, maka satu-satunya pejabat yang diberikan *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian Perpres kepada Mahkamah Agung adalah kepala daerah. Berarti *legal standing* dalam mengajukan permohonan pengujian Perpres yang membatalkan peraturan daerah adalah kepala daerah, yang menurut undang-undang merasa dirugikan hak-haknya.

Mungkin pertimbangan undang-undang yang menyerahkan hak untuk mengajukan permohonan pengujian Perpres kepada kepala daerah, karena pejabat tersebut merupakan lembaga daerah yang membentuk peraturan daerah. Jadi wajarlah bila kepala daerah merasa keberatan dengan adanya pembatalan peraturan daerah yang dilakukan pemerintah pusat. Tetapi bila hal demikian dijadikan argumentasi, tentunya rasionalitas penyerahan *legal standing* kepada kepala daerah untuk mengajukan permohonan pengujian Perpres malah menjadi pincang dan berat sebelah. Karena tidak mungkin hanya menyerahkan hak tersebut kepada kepala daerah semata. Mengingat peraturan daerah dibentuk kepala daerah bersama-sama DPRD. Sehingga DPRD sebenarnya memiliki kedudukan hukum yang sederajat dengan kepala daerah sebagai mitranya dalam menyusun peraturan daerah melalui persetujuan bersama (Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004). Penulis berpendapat, bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Perpres ke Mahkamah Agung seharusnya tidak hanya diserahkan kepada kepala daerah. Namun di dalamnya mesti juga melibatkan DPRD sebagai institusi yang dipandang layak dan mumpuni karena dianggap memiliki kepentingan langsung terhadap peraturan daerah yang dibentuknya bersama kepala daerah akan tetapi dibatalkan pemerintah pusat.

Oleh karena itu, DPRD dan kepala daerah yang merupakan unsur komplikatif dari pemerintahan daerah secara yuridis memiliki kedudukan yang sebanding untuk mengajukan permohonan *judicial review* kepada

Mahkamah Agung mengenai Perpres yang membatalkan peraturan daerah. Selain alasan yang ditinjau dari segi proporsionalitasnya, maka kalau dikaji dari sudut politik tentunya pendapat penulis akan lebih kuat lagi. Sebab telah diketahui bersama, bahwa gubernur dan bupati/walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan jabatan politik yang pencalonannya lebih banyak melalui kendaraan partai politik, meskipun sekarang ini pencalonannya bisa melalui jalur independen (UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Dari segi politisnya, penulis mengilustrasikan, bahwa kepala daerah yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik serta pendukungnya itu ternyata minoritas di DPRD, sehingga kepala daerah tidak berdaya dalam memanfaatkan kekuatan politiknya guna mendukungnya untuk mengkonstruksi peraturan daerah yang sesuai dengan kehendaknya. Maka dengan adanya mekanisme kontrol dari pemerintah pusat melalui pengujian peraturan daerah, maka dapat saja kepala daerah yang notabene berasal dari partai minoritas di daerah tetapi mungkin jadi bagian dari partai politik mayoritas yang berkuasa di pusat kemudian memanfaatkan peluang ini untuk membatalkan peraturan daerah.

Kemungkinan besar peraturan daerah yang dikonstruksi daerah tetapi tidak dikehendak kepala daerah kemudian dibatalkan pemerintah pusat melalui Perpres. Padahal sejatinya diketahui, bahwa partai politik kepala daerah dengan pemerintah pusat adalah sama dan seirama. Dengan begitu, kedudukan hukum yang diberikan undang-undang kepada kepala daerah untuk mengajukan permohonan pengujian Perpres ke Mahkamah Agung dapat menimbulkan persoalan konseptual di kemudian hari. Karena setelah pemerintah pusat membatalkan peraturan daerah, tidak mungkin kepala daerah memanfaatkan dan menggunakan haknya itu. Apalagi memang sejak awal kepala daerah menghendaknya agar peraturan daerah dibatalkan pemerintah pusat. Itulah yang menjadi

alasan kenapa kedudukan hukum terkait dengan keberatan atas perpres pembatalan peraturan daerah tidak hanya diserahkan kepada kepala daerah saja, tetapi perlu juga menyertakan DPRD yang merupakan unsur pemerintahan daerah. Bahkan *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian perpres kepada Mahkamah Agung haruslah diberikan kepada warga masyarakat daerah tempat berlakunya peraturan daerah. Tidak lain karena peraturan daerah adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang sudah memiliki kekuatan hukum yang mengikat masyarakat daerah. Jadi peraturan daerah adalah ketentuan yang bersifat imperatif untuk dipatuhi dan dilaksanakan. Berarti bukan hanya kepala daerah dan DPRD yang merasa dirugikan hak-haknya dengan adanya pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri melalui Perpres, melainkan warga masyarakat daerah juga. Karena masyarakat di daerah sejatinya memiliki kepentingan secara langsung terhadap peraturan daerah yang dibatalkan pusat.

Menilik kembali kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk menguji peraturan daerah, maka sampailah kita pada penilaian, bahwa regulasi yang mendelegasikan kekuasaan semacam itu adalah tidak demokratis. Terlebih lagi kalau penilaian tersebut dilakukan dari sudut negara hukum (*rule of law or rechstaat*). Akan menjadi lebih konyol, karena demokrasi yang dibangun Indonesia menyandarkan hukum sebagai panglima tertinggi dalam merefleksikan filosofi kehidupan berbangsa dan bernegara. Meskipun dengan argumentasi yang keliru, Wibawa dalam Dwiyanto⁴⁵ menyatakan, bahwa ketika suatu gubernur atau Presiden secara sepihak atau semana-mena membatalkan peraturan daerah kabupaten atau provinsi, keputusan ini belum berlaku jika belum dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Walau pendapat yang disampaikan Wibawa sebagaimana dikutip kembali oleh Dwiyanto adalah bermaksud baik, tetapi menyangkut perpres yang membatalkan peraturan daerah

⁴⁵ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), hlm.76

bukanlah objek *judicial review or constitutional review* Mahkamah Konstitusi. Sedangkan jika terjadi konflik antara undang-undang dengan peraturan di bawahnya, maka mutlak menjadi kompetensi absolut Mahkamah Agung untuk menuntaskannya. Terlebih kompetensi antara dua lembaga negara ini sudah diatur masing-masing pasal yang berlainan dalam UUD 1945. Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 melaksanakan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang. Di lain pihak, Mahkamah Konstitusi menurut Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 melaksanakan *constitutional review* terhadap undang-undang yang dinilai berlawanan dengan UUD 1945.

Terkait dengan kewenangan pemerintah pusat untuk menguji peraturan daerah dengan bentuk hukum Perpres yang apabila dihubungkan kembali dengan Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, maka mekanisme pengujian tersebut bukanlah terhadap peraturan daerah. Karena peraturan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 sepertinya tidak digolongkan atau diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Karena yang diuji Mahkamah Agung hanya produk hukum yang dibentuk Presiden dengan nomenklatur Perpres. Hal mana Perpres tersebut adalah instrumen hukum yang dipakai untuk membatalkan peraturan daerah. Berarti bukan peraturan daerah yang diuji Mahkamah Agung, melainkan Perpres yang diuji dengan undang-undang. Padahal Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 secara implisit menyatakan, bahwa peraturan daerah sebenarnya termasuk juga dalam ruang lingkup pengertian “peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Artinya bukan hanya Perpres tetapi meliputi pula peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang. Apalagi dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan secara dinyatakan, bahwa peraturan daerah masuk katagori peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal itu semakin dikuatkan lagi dengan lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 yang menggantikan kedudukan UU No. 10 Tahun 2004, tepatnya pada Pasal 7 Ayat (1) yang menyatakan, bahwa kedudukan peraturan daerah berada di bawah undang-undang.

Bahkan apabila konsisten dan konsekuen dengan undang-undang tersebut, sekaligus maksud dari kata “peraturan perundang-undangan” seperti yang diatur pada Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, maka peraturan yang dibuat desa (Perdes) termasuk juga dalam kualifikasi “peraturan perundang-undangan” sebagaimana dikehendaki UU No. 10 Tahun 2004. Jadi peraturan daerah sudah seharusnya menjadi salah satu objek pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung. Tidak lain, karena peraturan daerah secara jelas masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Itulah mengapa peraturan daerah otomatis menjadi objek uji materi Mahkamah Agung, karena termasuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti yang ditentukan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tetapi mengenai pengujian (*review*) peraturan desa yang secara tidak sengaja dibelesitkan kepada Mahkamah Agung tentunya tidak mungkin dapat dilaksanakan. Terlebih lagi karena keberadaannya bertentangan dengan maksud semula dibentuknya ketentuan Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 menyangkut “peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”, sehingga untuk itu kita tidak harus mengikuti alur pikir yang tertuang dalam UU No. 10 Tahun 2004. Karena jika pengujian peraturan desa dilakukan Mahkamah Agung, maka akan merepotkannya. Sebab tidak terhitung jumlah peraturan desa, sehingga pelaksanaan pengujian peraturan desa oleh Mahkamah Agung tidaklah efektif dan efisien. Oleh karena itu, UU No. 12 Tahun 2011 telah mengubah pola pikir dan paradigma sebelumnya

dengan tidak mencantumkan kembali peraturan desa sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Kembali pada permasalahan UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak memasukan peraturan daerah ke dalam katagori peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tentunya hal tersebut tidak sejalan dengan maksud Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, serta aturan pelaksanaannya, yaitu UU No. 10 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2011. Oleh sebab itu, perlu dilakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sehingga lebih jelas mana yang tergolong di bawah undang-undang dan mana yang tidak termasuk. Karena apabila dikomfirmasi kembali melalui UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, maka peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang posisinya berada persis di bawah undang-undang. Terbukti dengan diberikannya kesempatan kepada masyarakat (perorangan) warga negara Indonesia) untuk mengajukan permohonan pengujian peraturan daerah kepada Mahkamah Agung apabila diduga berseberangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ditambah dengan alasan lainnya, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Dan mekanisme permohonan pengujian peraturan daerah ke Mahkamah Agung dapat dilakukan melalui dua jalur, yaitu kasasi atau diajukan secara langsung.

Untuk mengatasi kekecauan karena adanya konflik antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya hanya mungkin dapat diselesaikan dengan berpedoman pada asas-asas hukum. Misalnya penerapan asas *lex specialis derogate lex generalis* terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 12 Tahun 2011, karena bila ada peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah sama tetapi berlawanan, maka yang digunakan sebagai patokan adalah ketentuan yang mengatur lebih khusus. Jadi peraturan yang bersifat umum lebih dikesampingkan. Kesamaan ketentuan antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 12

Tahun 2011 adalah mengenai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, maka yang berlaku adalah UU No. 12 Tahun 2011 yang merupakan ketentuan khusus. Selain asas hukum di atas, masih ada prinsip hukum lain lagi yang bisa digunakan untuk melumpuhkan UU No. 32 Tahun 2004 sepanjang mengatur pengujian peraturan daerah, misalnya *lex posteriori derogate legi priori*. Jika UU No. 32 Tahun 2004 dihadapkan dengan UU No. 48 Tahun 2009 dan UU No. 3 Tahun 2009, maka sepanjang pengujian peraturan daerah yang berlaku adalah undang-undang baru. Berarti undang-undang lama yang mengatur persoalan sama dengan undang-undang baru tetapi bertentangan, maka ketentuan yang lama dikalahkan oleh ketentuan baru. Dengan demikian yang didahulukan keberlakuannya adalah undang-undang baru, sedangkan undang-undang lama tergusur dan hilang validitasnya.

D. Pemilihan Kepala Daerah

Permasalahan lainnya yang dapat ditemukan pada Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 adalah tentang gubernur, bupati/walikota yang dipilih secara “demokratis”. Kata demokratis sempat menjadi wacana publik yang menghangatkan dan memanaskan situasi politik di Indonesia. Karena pertanyaan yang kemudian muncul adalah menyangkut kalimat konstitusional “dipilih secara demokratis”. Apakah dipilih secara demokratis maknanya dapat dipersamakan dengan kalimat “dipilih secara langsung? Apakah kepala daerah yang dipilih DPRD tidak sama demokratisnya dengan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat? Sebab kata dipilih secara demokratis menurut penulis sebenarnya merujuk pada suatu proses; yang berarti mulai dari pencalonannya sebagai kepala daerah sampai dengan terpilih menjadi kepala daerah haruslah melalui tahapan yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang berlaku di negara demokrasi. Berarti pemilihan kepala daerah seharusnya dilakukan melalui prosedur benar dan tidak melanggar kaidah

hukum maupun norma-norma lainnya, seperti kesusilaan, moral, dan agama. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa pemilihan kepala daerah, baik yang melibatkan rakyat atau DPRD adalah sama-sama demokratisnya. Asalkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tidak boleh menyeleweng atau menyimpang dari prinsip-prinsip negara yang mengaku menganut paham negara hukum yang menjunjung tinggi asas-asas demokrasi. Karena problematika tersebut sebetulnya menyangkut “masalah pilihan” yang nantinya harus ditegaskan kembali melalui undang-undang yang dibuat lembaga legislatif. Lembaga legislatif yang dimaksud adalah DPR bersama Presiden berdasarkan UUD 1945.

Berbicara masalah pemilihan kepala daerah, maka tidak mungkin hanya berhenti pada tafsiran kata dipilih secara demokratis saja. Mengingat pemilihan kepala daerah secara konstitusional adalah sebuah pilihan politik yang diserahkan kepada DPR dan Presiden untuk memutuskan. Tetapi memperhatikan situasi dan kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini, penulis rasa akan lebih baik jika ke depannya pemilihan kepala daerah dikembali saja kepada DPRD. Gagasan demikian dapat dilakukan, namun dengan catatan harus ada transparansi dan akuntabilitas dalam pemilihan kepala daerah, sehingga dikemudian hari tidak ada lagi kong-kalikong atau kolusi antara DPRD dengan kandidat kepala daerah. Pertimbangan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah dari rakyat kepada DPRD karena selama ini rakyat terlalu disibukan oleh berbagai macam pemilu yang berlangsung bertubi-tubi, sehingga menimbulkan kejenuhan terhadap sistem politik yang dipraktekkan. Karena tanpa disadari, bahwa faktor seperti itulah yang mengakibatkan terjadinya frustrasi berlebihan terhadap sistem politik yang ada, sehingga mengurangi kualitas dari kadar demokrasi itu sendiri. Di tambah lagi, bila ditinjau dari sudut anggaran yang menjadi beban dari penyelenggaraan pesta demokrasi untuk pemilihan kepala daerah tidaklah kecil.

Fantastisnya anggaran yang ditelan untuk membiayai pesta rakyat dalam perhelatan pemilihan kepala daerah bisa dikomparasikan kembali dengan seberapa besar pencapaian visi misi calon terpilih. Tampaknya hasil yang diraih selama ini belumlah bisa dibilang setara atau sebanding dengan biaya yang digelontorkan negara dalam mendukung pesta demokrasi untuk memilih pemimpin daerah. Sehingga masih terlihat jauh dari apa yang sebenarnya menjadi harapan dengan fakta yang terjadi setelah calon kepala daerah itu menjabat sebagai pemimpin daerah. Tanpa hasil yang memadai adalah penanda utama dari gagalnya eksperimentasi perjalanan kepala daerah dalam menyelenggarakan dan menjalankan pemerintahannya. Kegagalan dalam mengamban amanat rakyat setelah dilangsungkannya pemilihan kepala daerah merupakan ketakutan yang selalu membayang-bayangi calon kepala daerah. Biaya besar yang dianggarkan melalui APBD ternyata diikuti dengan ketidakmampuan kepala daerah dalam mengurus kepentingan rakyatnya. Padahal jabatan yang diperolehnya merupakan hasil daripada pilihan rakyat. Karena menyedot dana APBD yang demikian luar biasanya mengakibatkan pemilihan kepala daerah yang dilakukan negara hanya menjadi salah satu faktor yang membebani keuangan negara. Karena bukannya kesejahteraan rakyat yang diperoleh, tetapi justru semakin menambah dan meratakan kemiskinan saja. Sebab uang rakyat dihabur-hamburkan untuk membiaya perhelatan demokrasi yang begitu mahal. Justru uang rakyat yang seharusnya dimanfaatkan untuk kesejahteraannya, tetapi malah dijadikan sekedar ekperimentasi politis guna mendanai pesta demokrasi yang belum tentu mendatangkan sebuah kepastian.

Mahalnya pesta pemilihan kepala daerah bukan hanya ditanggung secara mandiri oleh negara, melainkan pendanaannya juga melibatkan pribadi calon kepala daerah. Komparasi besaran pengeluaran antara kantong calon kepala daerah dengan yang didanai negara dari APBD sama-sama tidak mau kalah saing. Praktis demokrasi yang terlanjur

dijalani sedemikian jauhnya malah mengarah pada plutokrasi; yang berarti hanya golongan berduit saja yang dapat menjadi kepala daerah. Bahkan opini publik terbentuk, bahwa hanya orang yang beruang saja yang memperoleh akses luas untuk direkomendasikan menjadi calon kepala daerah. Wacana publik di atas berbanding lurus dengan orang yang mampu, maka kesulitan pun dialami dalam meraih dukungan partai politik agar diorbitkan menjadi calon kepala daerah. Implikasinya adalah apabila calon kepala daerah yang terpilih mengeluarkan kost politik sangat tinggi. Maka dapat dipastikan dalam perjalanan kepala daerah, menyejahterakan rakyat bukanlah sebagai visi pemerintahannya, melainkan berhitung bagaimana cara mengembalikan modal awalnya tersebut. Jadi usaha yang paling penting dilakukan calon kepala daerah yang baru saja terpilih adalah bagaimana mengembalikan kost politik yang dikeluarkan mulai dari rekomendasi pencalonannya sebagai kepala daerah yang berlanjut saat kampanye sampai dengan terpilih menjadi kepala daerah.

Semua calon kepala daerah yang terpilih tentunya menghindari derita kerugian akibat sistem pemilihan kepala daerah. Karenanya setelah dilantik dan menjabat sebagai kepala daerah barulah petualangan politiknya untuk mengeksplorasi sedikit keuntungan, bahkan dengan ekstrim sampai hati mengeksplotiasi kekayaan negara demi kepentingan dirinya sendiri, keluarga, dan krooni-kroninya. Apalagi dengan besar dan luasnya jangkauan kewenangan yang melekat pada jabatannya tersebut, kemungkinan membuat kepala daerah tergiur melakukan perbuatan yang menyimpang secara hukum dan bertentangan dengan moral atau hati nurani. Terbukti dengan banyaknya kepala daerah, baik yang masih menjabat atau yang sudah tidak lagi menjabat (karena tidak terpilih kembali atau sudah pernah menjabat dua kali berturut-turut) yang tersandung kasus korupsi. Dengan keberadaan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung telah membuka berbagai peluang untuk melancarkan tindakan yang menyimpang dari norma hukum dan moral.

Hal demikian terlihat sejak kampanye sampai dengan berhasil dan terpilihnya calon kepala daerah menjadi kepala daerah. Jadi sangat jelas terlihat, bahwa praktek-praktek yang dibudayakan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah benar-benar tidak selaras dengan prinsip-prinsip yang dianut negara demokrasi yang bersandarkan hukum.

Narasi publik yang selama ini berkembang dan terlanjur merebak sangat luas mengenai pemilihan kepala daerah adalah menjamurnya kasus korupsi yang melanda dan menularinya. Penyakitnya tiada lain bersumber dari uang yang dikeluarkannya, yaitu berasal dari kantong atau kas pribadinya untuk membiaya proses pencalonannya sebagai kepala daerah adalah cukup fantastis. Besarnya nominal uang yang digelontorkan calon kepala daerah akan menjadi sangat aneh apabila ditilik dari penghasilan legal yang diterimanya setiap bulan setelah terpilih menjadi kepala daerah. Karena sejak awal terjadi ketimpangan antara biaya yang dikeluarkan dengan gaji yang akan diterima calon kepala daerah setelah dilantik dan menjabat sebagai kepala daerah. Faktanya itulah yang membuat banyak orang berargumentasi dan memberikan pendapatnya, bahwa mewabahnya korupsi di daerah yang menjerat kepala daerah tidak dapat dipisahkan dari pencalonannya sebagai kepala daerah. Dengan begitu dimanakah letak rakyat yang merupakan pemilik kedaulatan yang sebelumnya telah berpartisipasi secara langsung melalui pemberian suaranya dalam pilkada. Sejauh ini tampaknya, bahwa kinerja kepala daerah yang merupakan hasil pilihan rakyat masih jauh panggang dari api untuk merealisasikan janji politiknya saat kampanye. Terkadang rakyat belum mengetahui secara pasti calon mana yang kiranya mampu memenuhi janjinya. Bahkan yang lebih ironis lagi adalah pemilih sama sekali asing dengan calon-calon yang ikut bertarung dalam pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu menurut Danim, bahwa sudah seharusnya para penyelenggara pemilu untuk kemudian memberi pencerahan kepada seluruh lapisan masyarakat guna menentukan pilihannya pada pemilu,

misalnya untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota setidaknya pada tingkat kriteria.

Melalui sosialisasi pemilihan kepala daerah ke depannya rakyat diharapkan lebih selektif dalam menentukan pilihannya. Karena faktanya banyak kepala daerah pilihan rakyat yang tidak kapabel dalam mengemban amanat. Sehingga pemilihan kepala daerah bukannya mewujudkan nyatakan kesejahteraan rakyat, tetapi justru menambah permasalahan baru bagi sistem politik Indonesia, yaitu konflik di tengah masyarakat. Persoalan demikian sangat sulit dihindari, karena sejak berkampanye berjalan terjadi saling menyerang antara calon kepala daerah yang isinya menghujat, menfitnah dan menjatuhkan dan tanpa disadari menggerus masyarakat ditingkat akar rumput. Tidak terasa pertikaian calon kepala daerah telah menggiring masyarakat masuk ke dalam pusaran konflik. Padahal mereka sesungguhnya tidak mengerti dan memahami akibat dari pertikaian calon kepala daerah. Ironisnya pertentangan elit politik kerap kali diiringi dan dihiasi dengan bentrokan-bentrokan fisik antara masa pendukung kubu calon kepala daerah. Jika dianalisis kembali, bahwa merambat dan memanasnya situasi politik masyarakat di daerah pada akhirnya diselesaikan melalui jalur konflik. Hal itu biasanya diawali dengan retaknya hubungan antara elit politik yang berimplikasi luas terhadap masa pendukungnya yang berada di akar rumput. Itulah mengapa konflik antar elit politik kemungkinan besar merembes ke lapisan paling bawah masyarakat.

Konflik yang terjadi ditandai dengan rendahnya tingkat kesadaran rakyat akan pentingnya budaya politik (*culture*) dalam berdemokrasi. Pada tataran praktisnya masyarakat mengalami defisit nilai-nilai normatif yang seharusnya menjadi pegangan dalam mengarungi dinamika demokrasi. Kemapanan demokrasi tidak mungkin tercapai hanya dengan mengandalkan struktur demokrasi. Karena itu, struktur demokrasi perlu didukung dan ditopang dengan budaya demokrasi. Nilai-nilai demokrasi merupakan tiang penyangga bagi tegak dan kokohnya kehidupan

demokrasi Indonesia. Secara umum struktur yang terdapat dalam negara demokrasi, seperti pemerintah yang bertanggungjawab, suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat, suatu organisasi politik (partai politik) yang mencakup lebih dari satu partai politik (dwi partai dan multipartai politik, pers media masa yang bebas dan merdeka untuk menyatakan pendapat, sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi manusia dan mempertahankan keadilan.⁴⁶ Berarti sehatnya demokrasi bukan hanya tergantung pada struktur demokrasi yang ada, melainkan butuh pendampingan nilai-nilai prosedural yang tercakup dalam budaya demokrasi. Nilai-nilai demokrasi dan struktur demokrasi memiliki kontribusi yang sifatnya komplementer, karena unsurnya saling melengkapi satu sama lainnya. Sebab setelah tersedianya struktur demokrasi, maka nilai-nilai demokrasi yang tumbuh dan berkembang dalam sanubari kehidupan perlu disalurkan kembali melalui lembaga-lembaga demokrasi supaya terwujud sistem pemerintahan yang demokratis. Berdasarkan penjelasan di atas, maka Hendri B, Mayo dalam Syahuri⁴⁷ menyatakan, bahwa demokrasi sendiri perlu dilandasi dengan nilai-nilai positif dan mengandung unsur-unsur moral universal yang tercermin dari:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pergantian kepemimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*).

⁴⁶ Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), hlm.99, lihat juga Marriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, hlm.120

⁴⁷ Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses, dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm.23

4. Membatasi pemakaian kekerasan secara minimum (*orderly of coercion*).
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam suatu masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Tetapi bila dikaji kembali secara mendalam, bahwa dalam realitas politik sebagian besar warga hanya bermodalkan pengetahuan yang rendah mengenai nilai-nilai demokrasi. Bisa saja kemudian yang terlintas dalam benak pendukung pasangan calon kepala daerah hanyalah masalah menang dan kalah. Apalagi pendukung pasangan calon kepala daerah selalu berpikir menang, sehingga tidak akan legowo menerima kekalahan, yang lazimnya menjadi bagian resiko dalam setiap kontestasi politik. Terlebih lagi, dalam realitasnya menunjukkan, bahwa pasangan calon kepala daerah yang kalah sering kali merasa tidak puas dengan hasil pemilihan yang diumumkan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Karenanya apa yang menjadi harapan pendukung salah satu kontestan pemilihan kepala daerah tidak sesuai dengan hasil yang diinginkan. Tidak jarang keputusan KPUD malah digunakan calon kepala daerah yang kalah sebagai senjata ampuh untuk memprovokasi dan menyulut amarah pendukungnya. Tidak jarang karena mudah terpancing dengan upaya provokasi dari pihak yang tidak bertanggungjawab mengakibatkan timbulnya gesekan atau bentrokan fisik. Patut disayangkan, bahwa tokoh politik yang menjadi calon kepala daerah yang diumumkan kalah oleh KPUD tidak terima dengan kenyataan pahit tersebut. Kadang kala yang bersangkutan kalap mata mengambil tindakan destruktif dengan membakar atau menyulut emosi warga, sehingga konflik pun tidak mungkin dapat dihindari. Dalih yang kerap kali digunakan calon kepala daerah yang dinyatakan kalah oleh KPUD adalah dengan menebar desas-desus yang belum dapat dibuktikan kebenarannya atau bersifat

provokatif, bahwa kealahannya diakibatkan kecurangan yang direkayasa pihak lawan. Pada gilirannya pernyataan kontroversial itu memancing kemarahan kubu pendukung di kedua belah pihak untuk saling mengklaim kebenaran tanpa disertai bukti-bukti kuat. Acap kali pembelaan membabi buta dilakukan pendukung pasangan calon kepala daerah pada akhirnya mengarah dan menjadi tindakan anarkis, sehingga menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Dalam situasi seperti itu, masyarakat seakan-akan berada pada keadaan *anomie*, yaitu keadaan kacau karena tak ada patokan tentang perbuatan-perbuatan apa yang baik dan apa yang tidak baik.⁴⁸ Perilaku anarkis dan menyimpang akan terjadi apabila manusia mempunyai kecenderungan untuk lebih mementingkan nilai sosial budaya daripada kaidah-kaidah yang ada untuk mencapai cita-citanya. Pudarnya pegangan pada kaidah-kaidah menimbulkan keadaan yang tidak stabil dan keadaan tanpa kaidah oleh Emile Durkheim dinamakan *anomie*.⁴⁹ Secara teoritis keadaan itulah yang menyelimuti atmosfir politik pasca diselenggarakannya pemilu kepala daerah. Padahal untuk mengurai benang kusut mengenai hasil pemilihan kepala daerah dapat diajukan ke lembaga yang kompeten untuk menengahi dan memutuskan. Secara konstitusional, Mahkamah Konstitusi lah yang dipandang paling tepat untuk menengahi dan memutuskan penyelesaian hasil pemilihan umum. Jadi persoalan itu hanya dapat diselesaikan secara konstitusional sesuai dengan ketentuan Pasal 24C UUD 1945. Sedangkan bila di dalam kecurangan itu mengandung pelanggaran tindak pidana, maka urusan tersebut menjadi domain mutlak kepolisian sebagai penegak hukum. Bahkan, dalam sidang pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi jika perkara yang dimohonkan tentang persengketaan hasil pemilihan kepala daerah, tetapi di dalamnya mengandung pelanggaran pidana, maka Mahkamah

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm.214

⁴⁹ Soerjono Seokanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2009), hlm.191

Konstitusi dapat memerintahkan untuk melaporkan kasus tersebut kepada kepolisian. Seandainya kasus yang sedang ditangani dan diusut kepolisian sedemikian besarnya pengaruhnya terhadap hasil pemilihan kepala daerah, maka Mahkamah Konstitusi dapat menunda sementara waktu persidangan yang tengah berlangsung sampai ada putusan hakim yang berkuatan hukum tetap.

Sementara itu, terkait dengan kepesertaan pilkada sekarang ini tidak lagi hanya monopoli partai politik. Karena dengan berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama mengenai pilkada langsung telah mengubah paradigma lama dari pencalonan yang merupakan hak prerogatif partai politik kemudian diubah, sehingga memungkinkan perseorangan untuk berkontestasi dalam perhelatan politik tersebut. Dengan begitu, seseorang dapat maju menjadi calon kepala daerah tanpa diharuskan naik dan menunggangi kendaraan partai politik. Ketentuan demokratis ini pada gilirannya membuka peluang bagi seorang warga negara Indonesia yang kapabel untuk mencalonkan dirinya sebagai kepala daerah, meskipun tidak ada partai politik yang mau melamar dan mengusungnya. Dibukanya jalur independen tentunya dibarengi dengan harapan besar, bahwa bermunculan orang-orang yang penuh dedikasi serta loyalitas untuk memajukan daerahnya dan mampu membawa kesejahteraan masyarakat. Jalur independen ini juga menegaskan, bahwa Indonesia sebagai negara demokrasi dalam penyelenggaraannya bukan hanya diikuti oleh segelintir orang yang berduit saja. Setiap orang yang memiliki kemampuan berhak untuk mendapatkan kesempatan untuk memimpin dan memajukan daerahnya. Sehingga demokrasi bukan hanya untuk yang bermodal dan memiliki harta melimpah, sehingga mampu memberikan mahar mahal kepada elit politik untuk mendapatkan rekomendasi partai politik. Regulasi baru tersebut setidaknya mampu menggeser peran utama elit politik atau partai politik dalam konteks demokrasi lokal. Dengan ikutnya calon-calon kepala daerah tanpa

diharuskan melalui jalur partai politik merupakan terobosan yang mendasar, karena berhasil menghembuskan angin perubahan bagi demokratisasi yang sedang digalakan di daerah.

Tetapi setiap perubahan tentunya mengandung konsekuensi. Sehingga dalam perubahan selalu membawa dampak tersendiri, baik yang bersifat positif maupun negatif. Dahulunya ketika pencalonan kepala daerah membutuhkan rekomendasi partai politik, maka muncullah berbagai implikasi negatif yang ditandainya adanya kong-kalikong antara calon kepala daerah dengan elit partai politik. Pada waktu itu, rekomendasi partai politik adalah barang mahal yang diperebutkan supaya diusung sebagai calon kepala daerah dalam pilkada. Untuk menutupi kelemahan dari peraturan lama tersebut, maka dilaksanakanlah pengujian (*constitutional review*) ke Mahkamah Konstitusi terhadap pencalonan kepala daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi kemudian membuka peluang politik lebar-lebar bagi perseorangan tanpa melalui rekomendasi partai politik. Tetapi sayangnya sekarang ini, kolusi yang sebelumnya terjadi antara calon kepala daerah dengan elit politik atau partai politik justru titik beratnya berpindah. Karena kolusi langsung mengarah dan bergeser ke rakyat sebagai pemilih yang akan memberikan suaranya dalam pilkada. Istilah yang sudah akrab terdengar di telinga warga masyarakat mengenai kolusi tersebut adalah serangan fajar. Dengan memanfaatkan pragmatisme pemilih, money politik tersebut dilancarkan kontestan menjelang pencoblosan suara. Banyak yang berpendapat, bahwa sebelumnya demokrasi yang dipraktekkan dalam pilkada adalah demokrasi borongan oleh partai politik dengan pasangan calon kepala daerah. Tetapi kali ini berubah menjadi demokrasi eceran antara pasangan calon kepala daerah dengan pemilihnya langsung (konstituen).

Setidaknya dengan bercermin pada kaca masa lalu mengenai kehidupan kelam demokrasi, maka dimasa depan penulis sangat optimis, bahwa masyarakat lebih cerdas dan selektif dalam menentukan pilihannya. Mengingat pendidikan secara umum dan pendidikan

demokrasi pada khususnya sudah mulai merambah dan menjangkau masyarakat diseluruh pelosok negeri ini. Dengan keberhasilan pelaksanaan pendidikan, demokrasi di Indonesia mempunyai harapan atau masa depan yang lebih cerah dan gemilang. Rakyat menggantungkan impian yang begitu tinggi terhadap kehidupan demokrasi yang lebih berkualitas lagi. Sebagian besar masyarakat Indonesia sangat yakin, bahwa demokrasi akan mampu mewujudkan cita-cita dan tujuannya untuk hidup makmur dan sejahtera. Demokrasi merupakan sebuah pilihan politik yang memberikan secercah harapan kesejahteraan bagi masyarakat daerah yang konsisten dan konsekuen melaksanakannya. Tetapi perlulah dipahami, bahwa demokrasi bukanlah tujuan akhir, melainkan hanya suatu instrumen atau sarana politik untuk merealisasikan kedaulatan rakyat. Meskipun masih banyak kekurangan, masyarakat yakin, bahwa hanya dengan menapaki jalan terjal demokrasi, rakyat baru dapat mencapai tujuannya untuk sejahtera. Dan sampailah kita pada kesimpulan, bahwa kalau demokrasi tidak memberikan kesejahteraan bagi rakyat, maka kita sesungguhnya tidak butuh apapun dari demokrasi.

E. Wakil Kepala Daerah

Pembahasan lebih lanjut mengenai pemerintahan daerah adalah berkenaan dengan dicantumkannya jabatan gubernur, bupati/walikota dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Namun bagaimana dengan jabatan wakil gubernur, wakil bupati/walikota yang tidak tertera secara eksplisit dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945? Kalau begitu apakah jabatan wakil kepala daerah dapat ditiadakan? Dan apakah perlu penyelenggaraan pemilihan wakil kepala daerah dilaksanakan dalam satu paket pasangan calon bersama dengan kepala daerah? Berhubung bisa atau tidaknya jabatan kepala daerah untuk ditiadakan atau dihapuskan hingga kini masih menjadi pertanyaan besar dan belum bisa dijawab secara pasti. Memang Pasal 18 Ayat (4) 1945 berbeda konteksnya dengan jabatan

Wakil Presiden yang ditentukan secara jelas dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945. Bahkan UUD 1945 mengatur dengan tegas, bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung melalui pemilu dalam satu paket pasangan. Berbeda dengan jabatan wakil kepala daerah yang tidak ditentukan secara jelas dalam UUD 1945, melainkan keberadaannya hanya dituangkan dengan dasar hukum undang-undang. Artinya perlu atau tidaknya jabatan wakil kepala daerah amat bergantung kepada pertimbangan politik pembentuk undang-undang. Dengan demikian mengenai dihapus atau tidaknya keberadaan jabatan wakil kepala daerah dalam undang-undang adalah lebih menyentuh aspek pilihan politik.

Jadi semuanya sangat bergantung pada pertimbangan politik mengenai ada atau tidaknya manfaat yang diperoleh dengan keberadaan jabatan wakil kepala daerah. Opini di atas lebih didasarkan pada wacana masyarakat yang berkembang luas mengenai kaburnya tugas-tugas wakil kepala daerah. Mengingat wakil kepala daerah dalam realitasnya hanya dijadikan bumper oleh kepala daerah. Dengan kaburnya tugas wakil kepala daerah tidak jarang membuahkan konflik kepentingan dengan atasannya itu. Kondisi demikian diperparah lagi dengan adanya usaha memperebutkan pengaruh dari konstituen. Hal itu tidak bisa dipisahkan dari motif kompetisi wakil kepala daerah dengan kepala daerah menjelang dilakukannya kontestasi pilkada. Kemesraan hubungan antara kepala daerah dengan wakilnya hanya terlihat ditahun-tahun awal diperiode kepemimpinannya. Sisanya mereka dilanda konflik kepentingan yang berkepanjangan, seperti yang tampak akhir-akhir ini. Indikasinya adalah banyaknya wakil kepala daerah yang mengambil keputusan emosional dengan mundur dari jabatannya. Alasan mundurnya wakil kepala daerah paling banter, karena merasa tidak cocok lagi berpasangan dengan kepala daerah. Atau visi misinya sudah tidak sesuai, sehingga berseberangan paham.

Tanpa disadari implikasi negatif yang timbul dari adanya pertentangan antara kepala daerah dengan wakilnya adalah kebingungan

aparatur pemerintah yang berada di bawah komandonya. Terjadinya keretakan hubungan antara kepala daerah dengan wakilnya dalam menyelenggarakan pemerintahan pada akhirnya berdampak luas terhadap rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Jadi, berkenaan dengan pilkada yang selama ini diselenggarakan negara telah melahirkan berbagai persoalan kontroversial terutama dari segi penafsirannya. Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar kepala daerah saja yang benar-benar dipilih langsung oleh rakyat melalui pilkada. Sedangkan khusus untuk penentuan jabatan wakil kepala daerah sebaiknya diserahkan kepada DPRD. Ketentuan demikian haruslah disertai dengan catatan, bahwa pencalonan wakil kepala daerah dilakukan kepala daerah. Dengan begitu derajat kepatuhan dan loyalitas dari wakil daerah terhadap atasannya akan semakin tinggi. Bukan berarti bahwa pemilihan wakil kepala daerah yang dilakukan DPRD membuat legitimasi wakil kepala rendah. Karena calon wakil kepala daerah terpilih sebetulnya punya legitimasi kuat, sebab dipilih rakyat walaupun secara tidak langsung melalui perantara wakil-wakilnya yang duduk di DPRD.

Jika masyarakat daerah merasa dirugikan dengan dicantumkan keberadaan jabatan wakil kepala daerah dalam undang-undang tetapi sebenarnya tidak diatur dalam UUD 1945, sehingga tugas dan kewenangan yang dimilikinya terkadang tumpang tindih (*overlapping*) dengan kepala daerah. Karenanya keberadaan wakil kepala daerah dipandang sebagai salah satu bentuk pemborosan APBD. Maka atas permasalahan tersebut sebaiknya diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diputuskan secara final dan mengikat (*final and binding*). Karena memang berkaitan dengan pengujian konstitusional undang-undang adalah wewenang MK yang diatribusikan langsung dari Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945. Mekanisme seperti itu adalah sesuai dengan semangat yang terpenting dari UUD 1945 adalah prinsip konstitusionalitas, bahwa segala

sesuatu harus diselesaikan menurut ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku.⁵⁰

F. Wilayah Negara

Wilayah negara Indonesia setelah reformasi konstitusi dipertegas pengaturannya dalam UUD 1945. Menyangkut persoalan tersebut telah diatur dalam Bab XA sebagaimana dituangkan pada Pasal 25A UUD 1945. Pasal 25A UUD 1945 secara tegas menyatakan, bahwa *“Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”*. Ketentuan konstitusional inilah yang kemudian dijadikan pijakan kontekstual wawasan nusantara yang dalam wilayah negara Indonesia terdiri atas belasan ribu pulau yang dihubungkan oleh perairan. Jadi perairan di negara kepulauan, seperti Indonesia bukanlah pemisah, melainkan berfungsi sebagai penghubung antara satu pulau dengan pulau lainnya. Karena itulah muncul kemudian istilah wawasan nusantara yang perlu dipahami semua warga negara. Wawasan nusantara adalah cara pandang bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengenai diri dan lingkungannya yang serba beragam dan bernilai strategis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, serta kesatuan wilayah dalam rangka mencapai tujuan nasional.

Sesungguhnya sebelum Perubahan UUD 1945 sudah ada beberapa ketentuan yang mengatur wilayah kedaulatan Indonesia, hanya saja peraturan tersebut masih berserakan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang posisinya berada di bawah UUD 1945. Adapun berbagai macam peraturan perundang-undangan yang mengatur batas wilayah negara Indonesia, yaitu:

⁵⁰ Parasian Simanungkalit, *Meningkatkan Peran Serta Rakyat Dalam Ketahanan Nasional*, (Jakarta: Yayasan Wajar Hidup, 2004), hlm.14

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1971 tentang Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Malaysia tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Selat Malaka.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia.
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Indonesia dan Australia Mengenai Garis-Garis Batas Tertentu Antara Indonesia dan Papua Nugini.
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Republik Singapura mengenai Garis Batas Kedua Negara di Selat Singapura.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nation Convention on The Law of the Sea* (UNCLOS).
7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan.
8. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.
9. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
10. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pertahanan.
11. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.
12. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
13. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal Asing dalam Melaksanakan Lintas Damai Melalui Perairan Indonesia.
14. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan.

15. Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 1969 tentang Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia tentang Penetapan Garis-Garis Landas Kontinen Antara Kedua Negara.
16. Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1971 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Commonwealth Australia tentang Penetapan Batas-Batas Dasar Laut Tertentu.
17. Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 1972 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia, Pemerintah Malaysia, dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Penetapan Suatu Garis Batas Lintas Kontinen di Bagian Utara Selat Malaka dan Selat Andaman.
18. Keputusan Presiden Nomor 66 Tahun 1972 tentang Persetujuan Bersama Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Commonwealth Australia tentang Penetapan Garis Batas Dasar Laut di Daerah Laut Timur dan Laut Arafuru.
19. Keputusan Presiden Nomor 51 Tahun 1974 tentang Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Pemerintah Republik India tentang Penetapan Batas Landas Kontinen Antara Kedua Negara.
20. Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1977 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik India tentang Garis Batas Landas Kontinen Tahun 1974 Antara Kedua Negara di Laut Andaman dan Sumatera Hindia.
21. Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1978 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Indonesia, dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Penetapan Titik Pertemuan Tiga Garis Batas dan Penetapan Garis Batas Ketiga Negara di Laut Andaman.
22. Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1982 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Papua Nugini tentang Batas-Batas Maritim Antara Republik Indonesia dan Papua Nugini dan kerjasama tentang Masalah-masalah yang Bersangkutan

Sebagai Hasil Perundingan Antara Delegasi Pemerintah Republik Indonesia dan Delegasi Pemerintah Papua Nugini.⁵¹

Kemudian setelah dilakukannya Perubahan UUD 1945 yang ketiga, pengaturan wilayah negara Indonesia ditegaskan kembali melalui Pasal 25A UUD 1945. Intinya ketentuan tersebut menegaskan batas-batas wilayah negara Indonesia akan diatur dalam bentuk undang-undang. Hal itu jelas mengundang pertanyaan yang harus dijawab secara jelas dan tuntas. Apakah dengan dicantumkannya ketentuan yang mengatur wilayah negara Indonesia dalam Pasal 25A UUD 1945, lantas persoalan tentang batas-batas wilayah negara Indonesia selesai begitu saja? Tentu kiranya problematika berkenaan dengan batas-batas wilayah negara tidak dapat begitu saja diselesaikan hanya dengan mencantumkan pengaturannya dalam konstitusi negara. Terlebih lagi UUD 1945 hanya mempersyaratkan batas-batas negara yang ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang adalah terlampau berlebihan. Mengingat bila dicermati Pasal 25A UUD 1945 terkesan sangat subjektif. Karena pengaturan batas-batas wilayah negara Indonesia hanya melibatkan badan eksekutif dan legislatif dengan produk hukum bernama undang-undang.

Seharusnya disadari, bahwa undang-undang merupakan ketentuan hukum yang lahir dari kehendak nasional. Karena prosedur pembuatannya melibatkan partisipasi dari alat-alat perlengkapan negara. Karenanya timbul pertanyaan, apakah undang-undang yang dibentuk sepihak oleh DPR dan Presiden untuk mengatur batas-batas wilayah Indonesia mengikat negara lain? Atau dengan perkataan lain, apakah undang-undang yang dibentuk sepihak oleh DPR bersama-sama Presiden dapat memaksakan kehendaknya kepada negara lain? Padahal ditinjau dari sudut hukum internasional adalah negara sama-sama berdaulat

⁵¹ Mahmud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm.225-227

(berkuasa) dalam menentukan batas-batas wilayah negaranya masing-masing. Dalam pada itu, penulis sebetulnya masih meragukan kekuatan argumentasi yang mendasari keberadaan ketentuan Pasal 25A UUD 1945. Karena secara teoritis berlakunya hukum, baik dalam bentuk konstitusi maupun undang-undang adalah terbatas pada ruang lingkup wilayah suatu negara, di mana hukum tersebut dibuat dan diberlakukan. Berarti apabila memasuki wilayah hukum negara lain, maka validitas hukum tersebut menjadi hilang alias tidak berlaku lagi. Alasannya karena hukum itu sudah berada di luar jangkauan batas-batas teritorial tempatnya dibentuk, sehingga validitasnya tidak mungkin melampaui batas negaranya sendiri.

Begitupun mengenai wilayah kedaulatan negara Indonesia pada hakekatnya dikelilingi wilayah negara lainnya, sehingga pastinya selalu bersinggungan dengan batas-batas wilayah negara lain. Dengan begitu secara tidak langsung pengaturan batas-batas wilayah negara sebetulnya membutuhkan partisipasi dan keterlibatan intensif dari negara yang berkepentingan, terutama yang berbatasan langsung dengan negara tersebut. Hal demikian merupakan suatu keniscayaan yang harus dibangun dengan negara-negara tetangga yang tersimpul kembali dalam bentuk hubungan internasional. Pemikiran tersebut memperoleh landasan kuat, karena negara-negara tetangga yang berbatasan secara langsung atau yang tidak langsung dengan wilayah hukum Indonesia sejatinya sangat berkepentingan terhadap penetapan batas wilayah yang dilakukan. Konsekuensinya tidak lah boleh hanya mengandalkan validitas konstitusi atau undang-undang untuk menetapkan batas-batas wilayah negara Indonesia. Sebab apabila ditinjau dari sudut hukum internasional, daya laku konstitusi dan undang-undang hanyalah mengikat ke internal bukan eksternal. Kesepakatan bersama yang dibentuk antara Indonesia dengan negara lainnya dapat dituangkan kembali dalam naskah yang berbentuk perjanjian negara Indonesia dengan wilayah negara lainnya.

Oleh karena itu, Pasal 25A UUD 1945 sepanjang pengaturan mengenai batas-batas wilayah negara Indonesia sebetulnya bukan hanya ditetapkan melalui bentuk undang-undang, melainkan harus disepakati bersama-sama dengan negara-negara berkepentingan. Karena ketentuan Pasal 25A UUD 1945 seolah-olah menegaskan, bahwa Indonesia dalam menetapkan batas-batas wilayah negara dilakukan secara sepihak. Padahal berhubungan dengan penetapan batas wilayah negara Indonesia bukan hanya meliputi satu wilayah negara saja tetapi melibatkan partisipasi aktif negara-negara tetangga lainnya, baik yang memiliki kepentingan secara langsung maupun tidak langsung. Dalam sejarahnya Indonesia memang pernah menetapkan batas-batas wilayah negaranya secara sepihak. Meskipun Indonesia melakukan penetapan secara sepihak, tetapi secara eksplisit dalam kalimatnya tetap mengandung pengakuan terhadap situasi perkembangan internasional.

Semenjak dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945,⁵² pemerintah pernah dalam sejarahnya mempraktekkan deklarasi sepihak tentang penetapan batas-batas wilayah negara Indonesia. Untuk menyakinkan pembaca tentang fakta historis tersebut, maka dapat dikutipkan beberapa pendapat ahli yang mendukung. Berkaitan dengan dilakukannya penetapan batas-batas wilayah negara Indonesia yang bersifat sepihak, Kusumaatmadja menyatakan, bahwa tinjauan tadi, baik Deklarasi 13 Desember 1957 maupun UU Nomor 4 Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia, demikian pula Pengumuman Pemerintah tanggal 17 Februari 1969, yang semuanya merupakan tindakan sepihak (unilateral) Indonesia. Tidak berbeda jauh dengan pengaturan wilayah negara di atas, maka Pasal 25A UUD 1945 menurut penulis merupakan tindakan sepihak bangsa Indonesia yang secara

⁵² Santika, I. G. N., Kartika, I Made., & Darwati, I. G. A. M. 2021. Reviewing The Handling Of Covid-19 In Indonesia In The Perspective Of The Pancasila Element Theory (TEP). *Jurnal Etika Demokrasi*, 6 (2), 210-221. <https://doi.org/10.26618/jed.v6i2.5272>

formalnya ditetapkan kembali dalam konstitusi yang diatribusikan dengan bentuk undang-undang.

Padahal diketahui bersama, bahwa undang-undang hanyalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat ke dalam negara. Atas dasar itu, wajar penulis masih meragukan apakah undang-undang yang dibuat sepihak mengenai batas-batas wilayah negara Indonesia mengikat ke luar negara? Bila mengikat apakah yang menjadi dasarnya atau jika tidak, apakah yang menyebabkannya? Karena pada hakekatnya, bahwa menyangkut batas-batas wilayah negara Indonesia perlulah diatur kembali melalui kesepakatan bersama dalam bentuk bakunya berupa perjanjian internasional. Setelah tersusun perjanjian internasional yang berhubungan dengan batas-batas wilayah negara, ke depannya kesepakatan tersebut dapat ditransformasikan kembali dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara itu sendiri. Maksud utama daripada transformasi perjanjian internasional ke dalam bentuk undang-undang adalah agar perjanjian internasional tersebut memiliki validasi mengikat bukan secara internasional, tetapi melingkupi pula wilayah yang berada di bawah kedaulatan Indonesia. Karena jika undang-undang yang mengatur batas-batas wilayah negara yang dibuat tanpa melalui tahapan perjanjian internasional, maka keberlakuannya menurut hukum internasional masih dapat disangsikan. Karena dapat dipastikan, bahwa undang-undang yang dibuat sudah semestinya melibatkan peran dan kerjasama internasional, tetapi hanya ditentukan secara sepihak oleh suatu negara, mustahil mempunyai kekuatan mengikat secara eksternal.

Di mata dunia internasional daya ikat (validitas) undang-undang sungguh lemah, apabila pembentukannya tanpa didahului dengan adanya kesepakatan bersama dua negara atau lebih, untuk menuntaskan permasalahan apa saja yang seharusnya diatur kembali dalam bentuk bakunya berupa perjanjian internasional. Karena setelah terbentuknya kesepakatan bersama yang dituangkan melalui naskah perjanjian

internasional, maka negara-negara yang membuatnya tunduk dan terikat terhadap segala isi dan maksud yang terkandung dalam kesepakatan itu. Suatu negara mendeklarasikan pernyataan sepihak mengenai batas-batas wilayahnya hanya dengan bentuk undang-undang bisa diterima negara lain. Tetapi deklarasi demikian barulah berlaku efektif bila segala persyaratan yang lazimnya dijadikan patokan dalam pergaulan internasional telah terpenuhi. Pernyataan yang demikian itu adalah kekecualian yang mesti diikuti dengan suatu penerimaan bersama oleh negara-negara lain dalam pergaulan dunia internasional. Seperti yang dicontohkan di atas, bahwa deklarasi sepihak mengenai batas-batas wilayah negara pernah dilakukan Indonesia melalui Deklarasi Djuanda yang diumumkan Pemerintah pada tanggal 13 Desember 1957. Deklarasi Djuanda tersebut merupakan fakta historis yang menegaskan sikap Indonesia menyangkut batas-batas wilayah negara. Meskipun Indonesia melalui Pemerintahnya bertindak sepihak tetapi pendirian pemerintah tersebut akan diperhatikan dalam konferensi internasional mengenai hak-hak atas lautan yang akan diadakan dalam Februari 1958 di Jenewa.⁵³

Tampak jelas, bahwa Deklarasi Djuanda adalah pernyataan sepihak Pemerintah Indonesia tentang batas-batas wilayah negaranya tetapi isinya belum dapat dikatakan bersifat final. Karena terdapat kalimat “akan diperhatikan dalam konferensi internasional”. Pemahaman yang tersirat dan tersurat pada penggalan Deklarasi Djuanda tersebut membuktikan, bahwa mengenai penetapan batas-batas wilayah negara perlu juga memperhatikan dinamika yang berkembang dalam percaturan politik internasional. Patut disadari, bahwa penetapan batas wilayah suatu negara mutlak tidak bisa dilakukan dan diselesaikan sendirian oleh suatu negara. Problematika penetapan batas wilayah negara sebenarnya telah dimengerti Pemerintah Indonesia. Karena itulah deklarasi yang bersifat sepihak haruslah dibarengi juga dengan perundingan lanjutan bersama-

⁵³ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Laut Bagi Indonesia*, (Bandung: Sumur, 1984), hlm.17

sama negara lain yang berkepentingan. Tahapan tersebut wajib ditempuh oleh Pemerintah untuk melengkapi atau menyempurnakan kehendak sepihak Pemerintah tentang penetapan batas-batas territorial negaranya. Karena deklarasi bersifat sepihak yang demikian itu menurut pemahaman penulis validitasnya barulah mengikat secara internal dan dari sudut hukum internasional, vitalitasnya masih sangat lemah. Maka untuk memacu vitalitas deklarasi sepihak tersebut haruslah ditempuh jalan damai melalui perundingan internasional dengan negara lainnya, sehingga tercapai konsensus antar negara. Melalui perundingan internasional, deklarasi semacam itu barulah mendapatkan legitimasi. Sehingga keberlakuannya bukan hanya ke dalam teritori saja, tetapi mengikat pula secara eksternal (hukum internasional).

Ke depannya untuk mengkonstruksi undang-undang yang mengatur penetapan batas-batas wilayah negara haruslah memperhatikan berbagai kepentingan negara lain. Karena undang-undang sebagai produk hukum nasional pembentukannya tidak mungkin dapat dilepaskan dengan keberadaan negara lainnya. Sehingga pengaruh dinamika hukum internasional cukup signifikan terhadap penyusunan hukum nasional. Jadi faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung kepada kehendak pembentuk hukum, praktisi, atau teoritis belaka, akan tetapi ikuti ditentukan pula oleh kenyataan, serta perkembangan hukum di lain-lain negara dan perkembangan hukum internasional.⁵⁴ Pendapat demikian erat sekali hubungannya dengan undang-undang yang mengatur penetapan batas-batas wilayah negara yang pembentukannya berpengaruh terhadap kedudukan negara dalam pergaulan internasional. Berarti penetapan batas-batas wilayah negara perlu memperhatikan dan mempertimbangkan kepentingan negara lain. Semua itu hanya bisa diakomodasi melalui perjanjian internasional dengan pihak-pihak yang

⁵⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm.33

berkepentingan. Dengan begitu, segala hak dan kewajiban negara yang terlibat dalam perundingan internasional tersebut secara tegas ditetapkan. Mekanisme seperti itu wajib hukumnya ditempuh dan dilalui setiap negara. Sebab akan sangat berbahaya bagi ketertiban internasional bila masing-masing negara menentukan batas-batas wilayahnya sesuka hatinya. Karena bila hal itu sampai terjadi, tertib hukum dan stabilitas politik internasional pasti terganggu. Peristiwa seperti hanya akan menguntungkan negara-negara besar (adi daya) yang memiliki persenjataan lengkap mutakhir yang memenangkan pertarungan penetapan batas-batas wilayah negaranya. Sedangkan bagi negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia konflik internasional benar-benar tidak dikehendaki, karena hanya merugikan rakyat. Negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia lebih baik menjalin dan memelihara hubungan harmonis dengan negara tetangganya yang besar. Dengan demikian, negara-negara kecil selalu ingin mengadakan hubungan yang baik dengan negara-negara tetangganya yang besar agar kemerdekaannya tetap dihormati.⁵⁵

Menurut Penulis bahwa ketentuan Pasal 25A UUD 1945 pada dasarnya merupakan pengaturan yang menyederhanakan penetapan batas-batas wilayah Indonesia. Padahal menyangkut penetapan batas-batas wilayah negara memerlukan upaya diplomasi dan kerjasama dengan negara lainnya. Dalam perundingan antar negara sesuai dengan ketentuan yang disepakati dan berlaku dalam masyarakat internasional, bahwa semua negara sama martabatnya (*equality of nation*). Asal usul kelahiran Pasal 25A UUD 1945 adalah akibat traumatisme mendalam yang dirasakan anggota MPR berkenaan dengan lepasnya Timor-Timur dari wilayah kedaulatan Indonesia. Faktor itulah yang mendorong anggota MPR untuk bersepakat membentuk sebuah ketentuan yang dapat mewartakan, memagari, dan melindungi wilayah Indonesia dari ancaman disintegrasi.

⁵⁵ Mirriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, hlm.51

Karena disintegrasi dapat meluluhlantahkan persatuan dan kesatuan bangsa yang selama ini dibangun dengan perjuangan dan tetapan darah. Dengan alasan apapun, bahwa penetapan batas-batas wilayah negara sudah seharusnya diselesaikan melalui jalur perundingan internasional yang hasilnya dituangkan kembali dalam bentuk naskah perjanjian internasional. Perjanjian internasional dapat dilaksanakan secara bilateral bila dalam pembuatannya melibatkan kepentingan dua negara, sedangkan jika yang terlibat dalam perjanjian internasional adalah banyak negara maka disebut dengan perjanjian multilateral.

Jadi penetapan batas teritori Indonesia tidak mungkin dapat dilakukan secara sepihak. Tetapi perlulah kiranya pihak-pihak lain (negara-negara) yang berkepentingan dengan adanya penetapan batas-batas wilayah negara Indonesia diajak duduk bersama untuk terlibat aktif menyusun perjanjian internasional. Pelibatan negara lain dalam penetapan batas-batas negara Indonesia bertujuan agar tidak ada negara lain yang merasa dirugikan oleh tindakan Indonesia itu. Karena itu Indonesia seharusnya memetik pengalaman pahit di masa lalu tentang penetapan batas-batas wilayah Indonesia. Sebab dalam praktek hukum internasional menyangkut tentang penetapan batas-batas wilayah negara, tidaklah boleh hanya berpaku, berpedoman, dan sekedar mengandalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku internal. Karena prosedur pembuatan serta muatan materinya sudah seharusnya menyesuaikan dengan dinamika politik dan percaturan politik internasional. Seperti yang diungkapkan Arsana,⁵⁶ bahwa dengan dikuasainya Pulau Sipadan dan Ligitan oleh Malaysia melalui keputusan Court of Justice (ICJ) dengan kemenangan atas Indonesia.... Dengan kata lain, Indonesia harus melakukan revisi terhadap PP/38/2002... Berdasarkan putusan Court of Justice, artinya untuk sekarang ini, kita tidak mungkin dapat secara sepihak mengkonstruksi peraturan perundang-undangan yang

⁵⁶ I Made Andi Arsana, *Batas Maritim Antar Negara: Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, 2007), hlm.23

menetapkan batas-batas wilayah Indonesia tanpa didahului dengan perundingan bersama antar negara yang berkepentingan dalam bentuk perjanjian internasional (international treatis). Perjanjian penetapan batas-batas wilayah negara secara internasional dapat ditempuh Indonesia dengan negara tetangga, baik yang berbatasan langsung maupun tidak langsung asalkan mempunyai kepentingan di dalamnya.

Panjang lebarnya penjelasan penulis bukan bermaksud untuk memposisikan Indonesia agar selalu mengikuti dan mengadopsi kebiasaan internasional dalam hukum nasional tanpa penyaringan terlebih dahulu. Penulis bukan penganut ajaran primat internasional yang selalu mengagungkan hukum internasional dibandingkan dengan hukum nasional. Tetapi memang adakalanya mengenai kedaulatan sebagai sebuah negara merdeka untuk menetapkan batas-batas wilayahnya tidak mungkin dapat dilakukan sepihak. Sebab kedaulatan suatu negara berakhir jika sudah menyentuh wilayah negara yang sama-sama berdaulat dan berkuasa dalam menetapkan batas-batas wilayah negaranya masing-masing. Jadi berkaitan dengan penetapan batas wilayah negara untuk sekarang ini mustahil ditentukan sendiri. Terlebih lagi dengan keadaan Indonesia dan perkembangan politik internasional yang tidak mendukung untuk mengambil langkah-langkah model demikian. Karena penetapan batas-batas wilayah negara bukan hanya melibatkan pengetahuan hukum semata, melainkan perumusannya lebih dipengaruhi dan sangat ditentukan oleh peta kekuatan politik Internasional. Apakah keputusan atau tindakan suatu negara untuk menetapkan batas-batas wilayahnya mendapat dukungan atau tidak dari dunia internasional adalah sangat bergantung pada percaturan politik internasional. Selain itu, semua tindakan yang dilakukan suatu negara haruslah mengacu pada sumber-sumber hukum internasional yang berlaku secara universal seperti yang terlihat 38 (1) Piagam Mahkamah Internasional, yaitu *treaty* atau traktat atau *international convention*, kebiasaan internasional atau *customary*

international law, prinsip hukum umum atau *general principles of law*, yurisprudensi internasional, dan doktrin hukum internasional.⁵⁷

Penulis berkesimpulan, bahwa pengaturan penetapan batas-batas wilayah negara Indonesia seharusnya tidak perlu dicantumkan dalam konstitusi. Tidak dimasukkannya soal batas daerah dalam undang-undang dasar dapat dimengerti, sebab penentuan batas negara itu tidak ditentukan secara sepihak saja. Soal batas negara adalah soal perjuangan, entah itu dilakukan dengan perjanjian internasional atau dengan kekuatan senjata.⁵⁸ Jadi mengenai batas wilayah itu orang tidak dapat melihat dalam undang-undang dasar negara, tetapi merupakan ketentuan dalam perjanjian (traktat) antara dua negara atau lebih yang berkepentingan dan biasanya merupakan negara tetangga.⁵⁹ Bila pengaturan batas wilayah negara ternyata disebutkan dalam undang-undang dasar atau konstitusi, maka dapat dikatakan ketentuan tersebut tidak mempunyai validitas secara internasional. Itulah mengapa penetapan batas wilayah negara tidak dilakukan sepihak, meski melalui sandaran konstitusi sekalipun. Dengan demikian, berkaitan dengan penetapan batas wilayah negara tidak mungkin diputuskan sendiri-sendiri atau sepihak sebab berimplikasi secara tidak langsung terhadap wilayah negara lainnya.

Konsekuensi yang dilahirkan dari adanya penentuan batas wilayah negara secara sepihak melalui konstitusi adalah validitasnya hanya berlaku di negara itu saja. Oleh karena itu untuk memperkuat validitas ketentuan tersebut dalam dunia internasional tentunya harus menengok kembali sumber-sumber hukum internasional yang mengikat. Menurut penulis Pasal 25A UUD 1945 tidak perlu dibuat karena hanya merupakan duplikasi implisit terhadap Pasal 11 UUD 1945 tentang Perjanjian Internasional. Terlebih lagi karena berkaitan dengan batas wilayah negara

⁵⁷ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2010), hlm.91-91

⁵⁸ R. Joenianto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hlm.20

⁵⁹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm.106

sudah pasti ditentukan kembali dalam bentuk perjanjian bersama dengan negara lainnya. Mengingat penetapan batas wilayah negara merupakan permasalahan pelik yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat di masing-masing negara. Oleh karenanya perlu dibuat suatu perjanjian dengan negara lainnya menyangkut batas wilayah masing-masing. Untuk kasus Indonesia, penetapan batas-batas wilayah negaranya memerlukan persetujuan DPR, setelah itu barulah dituangkan kembali dalam bentuk undang-undang sebagai hasil ratifikasi perjanjian internasional. Dengan begitu barulah ketentuan mengenai penetapan batas-batas wilayah negara mempunyai kekuatan mengikat, baik secara internal maupun eksternal. Tidak lain, karena undang-undang tersebut merupakan penjelmaan dari kesepakatan antar negara berkepentingan yang dituangkan dalam bentuk perjanjian internasional. Jadi bentuk formal kekuatan mengikatnya suatu perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh DPR dapat dipastikan keberlakuannya secara nasional dan internasional.

Seperti yang dikemukakan di atas, bahwa alasan MPR membuat atau menyusun Pasal 25A UUD 1945 pada Perubahan UUD 1945 yang kedua adalah karena adanya pengalaman pahit berkenaan dengan lepasnya Timor-Timur dari Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di kalangan para anggota MPR berkembang keinginan kuat untuk memasukan ketentuan mengenai batas wilayah dalam UUD 1945.⁶⁰ Sebenarnya jauh hari sebelumnya, yaitu pada masa PPKI bersidang tanggal 18 Agustus 1945 berkaitan dengan batas-batas wilayah negara memang pernah diusulkan untuk memasukannya ke dalam konstitusi. Namun usul mengenai dimasukkannya batas-batas wilayah negara Indonesia dalam UUD akhirnya tidak memperoleh kesepakatan atau persetujuan. Dalam kasus itu Bung Karno⁶¹ mengemukakan pendapat, bahwa hendaknya

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi), hlm.93

⁶¹ R. Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia...*, hlm. 20

dijadikan sebagai daerah negara akan meliputi batas Hindia Belanda dahulu. Selain pernyataan tersebut dikemukakan pula sebelumnya, bahwa di dalam undang-undang dasar modern, tidak perlu dimasukkan soal (batas) daerah negara. Usul Bung Karno tersebut ternyata diterima rapat. Menurut Soekarno dalam undang-undang dasar yang modern, daerah tidak masuk. Kami beritahukan kepada Terauttji Kakka, bahwa negara Indonesia akan meliputi batas Hindia Belanda dahulu. Kecuali dari itu hal daerah itu tidak perlu masuk dalam undang-undang dasar.⁶²

Jadi jika dicermati kembali Pasal 25A UUD 1945, bahwa ketentuan konstitusional tersebut semestinya tidak perlu dibuat. Karena persoalan batas-batas wilayah negara secara implisit sebenarnya sudah diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 tentang perjanjian internasional. Hal itu dibuktikan dengan lahirnya UU No. 24 Tahun 2000 sebagai ketentuan operasional yang ditugaskan untuk mengatur lebih lanjut Pasal 11 UUD 1945. Dalam undang-undang tersebut secara tegas dinyatakan, bahwa berkaitan dengan batas wilayah negara penyelesaiannya dilakukan melalui perjanjian internasional yang kemudian diratifikasi DPR dalam bentuk undang-undang. Untuk mengetahui lebih komperhensif mengenai pengaturan batas-batas wilayah negara yang dilakukan dengan perjanjian internasional dapat dilihat kembali dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2000. Masalah apa saja yang harus diatur melalui perjanjian internasional, yaitu.

1. Masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
2. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
3. Kedaulatan atau hak berdaulat negara;
4. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
5. Pembentukan kaidah hukum baru;
6. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

⁶² Setneg, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei-22 Agustus*, (Jakarta: Setneg, 1995), hlm. 429

Lihat pada poin 2 (dua) pada ketentuan Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2000 dengan jelas mengatur tentang wilayah negara, baik perubahan wilayah atau penetapan wilayah negara Republik Indonesia. Dengan demikian duplikasi pengaturan wilayah negara yang diatur dalam UUD 1945 bukannya membawa kebaikan, tetapi justru menimbulkan prasangka buruk.

G. Konsep Hak Asasi Manusia dan Hak Warga Negara Dalam UUD 1945

Perubahan Kedua UUD 1945 menghembuskan angin segar terhadap jaminan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Sukses kampanye pemajuan hak asasi manusia dalam UUD 1945 adalah selaras dan sesuai dengan amanat gerakan reformasi yang menuntut dilakukannya perubahan di segala bidang kehidupan. Secara umum gerakan reformasi di Indonesia menuntut diterapkannya prinsip demokrasi, desentralisasi, keadilan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (Penjelasan UU No. 20 Tahun 2003 pada Bagian Umum). Sebelum dilakukannya Perubahan UUD 1945 jaminan hak asasi manusia hanya dituangkan dalam satu ketentuan, yaitu Pasal 28 UUD 1945. Pasal 28 UUD 1945 secara konstitusional memberikan perlindungan yuridis terhadap kemerdekaan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Tetapi sangat disayangkan, bahwa keseluruhan hak konstitusional warga negara tersebut ternyata diatribusikan dan dielaborasi kembali dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, konstitusi memberikan jaminan hak asasi manusia dalam bentuk penyampaian pendapat dan kemerdekaan lainnya yang bersifat semu. Justru bukan konstitusi yang secara langsung menjamin dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara, melainkan undang-undang lah yang secara faktual menjamin hak-hak tersebut.

Berarti hak asasi manusia sebelum Perubahan UUD 1945 bukanlah hak-hak dasar manusia dalam arti sesungguhnya. Sebab hak-hak tersebut

merupakan pemberian DPR dan Presiden yang dituangkan dalam bentuk undang-undang. Jadi seolah-olah terlihat, bahwa hak asasi menurut konsep Pasal 28 UUD sebelum perubahan merupakan belas kasihan DPR dan Presiden. Keadaan itu baru berubah setelah tersungkurnya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaannya. Kemudian lahir lah gagasan reformasi untuk semakin melapisi dan mempertebal jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945. Respon positif terhadap pemikiran tersebut adalah dengan menyisipkan atau menambahkan beberapa ketentuan yang dimaksud untuk semakin memperkuat keberadaan dan pengakuan hak asasi di Indonesia. Bahkan tambahan jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945 meliputi muatan materi yang sangat banyak. Dilihat dari satu sisi, hal demikian itu merupakan kabar yang cukup menggembirakan. Sebab setelah puluhan tahun hak asasi manusia terpasung oleh kekuasaan negara yang otoriter. Kenyataan, bahwa di Indonesia pada masa lalu banyak terjadi pelanggaran HAM, yang tidak sedikit di antara dilakukan oleh aparat resmi, tentu mengherankan, sebab negara ini didirikan diatas prinsip negara hukum.⁶³

Sebelum masuk pada permasalahan yang dijumpai dalam UUD 1945 terkait pengaturan hak asasi manusia, perlu rasanya untuk menjelaskan secara jernih apa itu hak asasi manusia. Mengingat masih terdapat kesimpangsiuran definisi hak asasi manusia. Kekeliruan dalam memahami pengertian hak asasi manusia bisa saja menggelincirkan kita pada tindakan yang salah. Dalam UU No. 39 Tahun 1999 disebutkan, bahwa hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan, serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia. Definisi di atas tentunya berbeda dengan pengertian hak asasi manusia

⁶³ Mahmud MD, *Membangun Politik Hukum: Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm.140

yang diberikan Ghazali, bahwa Hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang dibawa sejak lahir dan melekat dengan potensinya sebagai makhluk dan wakil Tuhan.⁶⁴

Seandainya kedua pengertian hak asasi manusia di atas dibandingkan, maka penulis keberatan terhadap pengertian yang diajukan Ghazali. Karena pemaknaan hak asasi manusia dipersempit dengan menghubungkannya dan mencampuradukan dengan kosep kelahiran yang terlihat dari kata “sejak lahir”. Hal demikian berarti, hak asasi manusia baru ada setelah manusia terlahir ke dunia. Sehingga sebelum lahir janin yang berada di dalam kandungan tidaklah diakui hak asasinya oleh hukum dan negara. Pengertian sebelumnya yang menyatakan, bahwa hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, adalah definisi yang berlawanan dengan pengertian yang diberikan Ghazali. Sebab definisinya secara eksplisit telah menyamakan konsep hak asasi manusia dengan kelahiran. Padahal sejatinya hak asasi manusia secara tegas memberikan jaminan perlindungan bagi keberadaan manusia, meskipun belum dilahirkan ke dunia. Seperti adanya pengakuan terhadap hak mewarisi atau hak milik dan hak hidup.

Jaminan hak asasi manusia sebagaimana dimaksud penulis adalah janin yang belum dilahirkan telah ditentukan memiliki hak keperdataan dalam bentuk mewarisi harta orang tuanya. Ketentuan yang demikian itu baru dikecualikan, bila yang bersangkutan setelah dilahirkan ternyata dalam keadaan tidak bernyawa atau meninggal, sehingga dianggap tidak pernah ada. Jadi pada dasarnya sistem hukum Indonesia, terutama Hukum Perdata (*civil law or private recht*) telah memberikan perlindungan dan jaminan kepada janin untuk memiliki hak mewarisi. Selain hak mewarisi, janin juga memiliki hak untuk hidup yang berarti menggugurkan cabang bayi yang ada dalam kandungan adalah sebuah kejahatan yang melanggar

⁶⁴ Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan...*, hlm.129

hukum pidana, sehingga pelakunya dapat dijerat dan dikenakan sanksi pidana. Jaminan hukum tersebut yang penulis maksud merupakan usaha untuk melindungi hak asasi manusia, khususnya di bidang mewarisi (milik) dalam hukum perdata dan hak hidup pada hukum pidana (*criminal law*). Dengan begitu, sistem hukum Indonesia menganggap janin yang ada dalam kandungan sebagai manusia yang sudah dewasa. Konsekuensinya, bahwa kedudukan janin dan manusia adalah dianggap sama di depan hukum, seperti pribadi dewasa pada umumnya. Perbedaan itu barulah tampak apabila janin yang dilahirkan dalam keadaan sudah meninggal secara wajar, bukan karena rekayasa manusia (dibuat-buat).

Kembali pada permasalahan UUD 1945, maka dapat penulis sampaikan, bahwa berkaitan dengan pengaturan hak asasi manusia dalam UUD 1945 tentunya tidak serta merta dapat menyelesaikan segala persoalan kehidupan negara, terutama yang berkaitan dengannya. Terlebih lagi pengaturan hak asasi manusia dalam UUD 1945 secara teoritis terkesan tumpang tindih dengan hak warga negara. Karena sepengetahuan penulis terdapat perbedaan mendasar antara pengertian hak asasi manusia dengan hak warga negara. Sedangkan hak warga negara adalah hak yang dimiliki seseorang karena telah menyandang status kewarganegaraan dari suatu negara. Sebagai warga negara (*citizen*) dari suatu negara di dalamnya selalu mengandung hak dan kewajiban yang melakat pada status kewarganegaraannya. Dengan pemaparan tersebut jelas terdapat perbedaan pengertian antara hak asasi manusia dengan hak warga negara. Dari sudut perlakuan negara, tentunya ada perbedaan mencolok antara warganya dengan orang-orang asing atau orang yang bukan warga negaranya. Meskipun pada prinsipnya sama-sama punya hak asasi manusia. Bahkan menjadi keharusan imperatif bagi suatu negara untuk mengadakan diskriminasi atau pembedaan perlakuan untuk beberapa hal di bidang kenegaraan. Dengan begitu, hak asasi manusia setiap orang lazimnya memperoleh berbagai macam restriksi yang ditetapkan oleh regulasi internal di masing-masing negara. Oleh sebab itu,

setiap orang yang memasuki wilayah kedaulatan hukum negara lain harus tunduk dan patuh terhadap segala ketentuan yang berlaku di negara itu. Hukum merupakan cerminan dan refleksi dari kedaulatan rakyat atau negara yang secara tidak langsung telah mengurangi dan membatasi hak asasi manusia. Dapat dipastikan, bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara tentu akan memberikan perlakuan diskriminatif antara warga negara dengan orang asing yang tinggal (berdiam) di Indonesia. Dengan tegas di sini kita saksikan serangkaian peraturan-peraturan yang diadakan Pemerintah untuk lebih membedakan antar warga negara dan orang asing dalam memberi perlindungan kepada warga negara terhadap orang-orang asing dalam bidang perekonomian.⁶⁵

Misalnya saja mengenai hak asasi di bidang kepemilikan tanah di Indonesia. Menurut sistem hukum Indonesia tidak setiap orang yang berada dan tinggal di wilayah hukum Indonesia mempunyai hak atas tanah di Indonesia. Karena sistem hukum Indonesia telah membatasi, bahwa hanya orang yang menyandang status warga negara Indonesia saja yang berhak mempunyai ikatan abadi terhadap tanah. Dengan pengertian, bahwa orang asing pun sesungguhnya memiliki hak asasi manusia di bidang kepemilikan. Hanya saja di Indonesia hak asasi manusia di bidang kepemilikan tanah telah dibatasi sedemikian rupa, sehingga orang asing tidak diperkenankan memiliki hak atas tanah di wilayah hukum Indonesia. Hak milik atas tanah hanya diperbolehkan bagi warga negara Indonesia dapat dilihat dari Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Hukum Agraria yang menyatakan, bahwa semua warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.⁶⁶ Selain itu, perbedaan yang tampak antara hak asasi manusia dan hak warga negara lebih tegas diungkapkan dalam ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2006 secara

⁶⁵ Sudargo Gautama, *Tata Antar Tata Hukum (Kumpulan Karangan)*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm.57

⁶⁶ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm.11

gambang menyatakan, bahwa “setiap orang yang bukan warga negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing”. Misalnya pengaturan hak asasi dibidang kepemilikan tanah bagi orang asing di Indonesia yang di batasi oleh peraturan perundang-undangan negara.

Jadi hak milik atas tanah di Indonesia hanya diperbolehkan bagi warga negara Indonesia dan tidak berlaku untuk orang asing. Namun apabila orang asing berkehendak memiliki hak atas tanah di wilayah hukum Indonesia, maka negara telah menyediakan jalur yang dapat ditempuh. Misalnya, melalui pewarganegaraan sebagaimana diatur dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2006 pada Bab III tentang Syarat dan Tata Cara Memperoleh Kewarganegaraan Indonesia. Proses tersebut lebih dikenal dengan istilah naturalisasi (*naturalization*). Dalam UUD 1945 terdapat persoalan yang cukup serius, yaitu terjadinya tumpang tindih di bidang pengaturan HAM dan hak warga negara. Lihat Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 yang merumuskan dan memasukan konsep warga negara ke dalam hak asasi manusia. Padahal jelas-jelas memiliki kandungan makna yang berbeda, seperti apa yang telah penulis uraikan di atas. Karena konsep warga negara dengan hak asasi manusia jauh sekali perbedaannya, baik dari segi makna maupun implikasi yang ditimbulkannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika menilik pengertian hak asasi manusia yang tertuang dalam UU No. 39 Tahun 1999, maka akan semakin faktual perbedaan yang tampak antara hak asasi manusia dengan hak warga negara.

Apabila ditinjau dari segi kedudukannya, hak asasi manusia diperoleh karena ia adalah seorang manusia tanpa memandang warna kulitnya, bentuk rambutnya, rasnya, dan paham, serta agamanya yang berbeda-beda. Segala perbedaan yang melekat dalam diri pribadi manusia bukanlah penghalang baginya untuk menyandang gelar hak asasi manusia. Akan berbeda dengan kedudukannya sebagai warga negara yang statusnya diperoleh karena sebagai warga negara dari suatu negara. Dengan diberikannya status warga negara oleh suatu negara kepada

seseorang, maka secara langsung orang itu mempunyai ikatan yang kuat dengan negara yang menganugerahkan status kewarganegaraannya padanya. Dengan begitu, hubungan yang dikembangkan akibat dari pemberian status kewarganegaraan oleh negara kepada seseorang adalah bersifat timbal balik. Dan hubungan tersebut tidak akan terjalin sedemikian eratnyanya antara orang asing atau orang yang bukan warga negaranya. Hubungan timbal balik yang timbul karena status kewarganegaraan tersimpul kembali dalam bentuk hak dan kewajiban terhadap negaranya itu. Sederhananya, bahwa hak merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah suatu beban atau tugas.⁶⁷

Tampaknya anggota MPR kurang teliti dalam mengubah UUD 1945 terutama berkenaan dengan Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 yang mengatur tentang hak asasi manusia dan hak warga negara. Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, bahwa yang boleh menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden adalah warga negara Indonesia sejak dilahirkan (asas sanguinis) dan tidak pernah mendapat kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri. Dengan begitu orang asing yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui proses pewarganegaraan atau naturalisasi tidak dapat diusung oleh partai politik untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden. Tumpang tindih akan terlihat lebih jelas lagi dengan melihat ketentuan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa “setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Perlu disadari, bahwa konsep hak asasi manusia adalah bersifat universal, yang berbeda maknanya dengan hak warga negara yang terkungkung pada lokalitas atau wilayah suatu negara. Sehingga hak warga negara dibatasi ruang lingkup keberlakuannya oleh hukum dalam negara itu saja. Di lain pihak, eksistensi hak asasi manusia diakui tanpa mengenal batas ruang lingkup

⁶⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pess 2008), hlm.20

maupun waktu. Sebab hak asasi manusia tidak dianugerahkan atau diberikan oleh siapapun termasuk negara. Itulah “pemberian” hanya dikenal dan relevan dihubungkan dengan konsep warga negara. Karena statusnya diperoleh dari ketentuan yang berlaku di suatu negara, sehingga orang yang menerimanya kemudian menjadi warga negara.

Pemaknaan seperti itu berimplikasi pada perlakuan antara warga negara dengan orang asing yang tentunya berbeda satu sama lainnya. Pendapat demikian perlu dikemukakan berhubung adanya Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 di dalamnya jelas menyatakan, bahwa hanya sejak dilahirkan sebagai warga negara Indonesia yang dapat menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden. Bila ditafsirkan secara kebalikan tentunya tidak mungkin seseorang dapat diajukan sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden jika kewarganegaraan Indonesia yang disandangnya tidak diperolehnya sejaknya dirinya dilahirkan. Atau dengan lain perkataan, bahwa orang tersebut pernah memperoleh kewarganegaraan dari negara lain. Meskipun ke depannya dibuka kemungkinan baginya untuk menempuh jalur naturalisasi atau pewarganegaraan, sehingga menjadi warga negara Indonesia. Jadi Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 adalah mengenai persyaratan untuk dapat diajukan menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik. Untuk melihat lebih jelas lagi tentang tumpang tindih konsepsi hak warga negara dan hak asasi manusia, maka perlu dipahami dulu ketentuan Pasal menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden menurut Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 yang dilengkapi dengan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia.

Artinya ketentuan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 sesungguhnya tidak dapat diterapkan terhadap ketentuan Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945. Meskipun dalam Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 terdapat kalimat yang menyatakan “kesempatan yang sama dalam pemerintahan” tetapi peluang tersebut telah ditutup rapat oleh Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 dengan adanya perkataan “sejak lahir”. Berarti walaupun seseorang mempunyai

kewarganegaraan Indonesia belum tentu mendapatkan kesempatan yang sama untuk dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Terlebih lagi kalau kewarganegaraan Indonesia yang diperolehnya tidak melekat sejak dirinya dilahirkan di dunia. Sehingga hanya orang yang murni berkewarganegaraan Indonesia sejak dilahirkan barulah boleh diajukan sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dengan begitu, bahwa seseorang warga negara Indonesia yang status kewarganegaraannya diperoleh melalui jalur naturalisasi atau pewarganegaraan tidak mendapat peluang atau kesempatan yang sama untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden. Berarti dengan dicantumkannya kata “warga negara” dalam konsep hak asasi manusia pada ketentuan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 merupakan kekeliruan mendasar. Karena tidak mungkin menerapkan kesempatan atau peluang yang sama dalam pemerintahan. Terlebih lagi kata “pemerintahan” merupakan konotasi yang berkarakter atau berwatak nasional dan keberlakuannya sangat dipengaruhi oleh lokus peraturan perundang-undangan yang dibuat suatu negara, sehingga tidaklah bersifat universal. Dengan demikian, sangat bergantung pada peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh negara yang bersangkutan mengenai hak-hak dalam bidang pemerintahan.

Ketentuan hak asasi manusia lainnya yang masih menimbulkan problematika dan mengundang polemik berkepanjangan setelah disahkannya Perubahan UUD 1945 adalah “hak untuk tidak dapat dituntut atas dasar hukum berlaku surut” sebagai hak asasi manusia yang tidak boleh dikurangi “dalam keadaan apapun” (*non derogable*) menurut Pasal 28I UUD 1945. Permasalahan yang melahirkan perdebatan adalah mutlaknya beberapa hak yang disebutkan pada ketentuan Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945, seperti hak untuk hidup, tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di depan hukum. Absolutnya hak itu dapat diketahui dari pernyataan, bahwa hak asasi tersebut tidak boleh dikurangi

dalam keadaan apapun. Tetapi pada kesempatan lainnya, bahwa konstitusi secara tidak langsung melalui undang-undang telah memberikan keewenangan untuk mengadakan pembatasan. Adanya pembatasan terhadap hak asasi manusia dapat diketahui dari Pasal 28J UUD 1945. Terkait hak untuk tidak dapat dituntut atas dasar hukum berlaku surut tentunya memunculkan pertanyaan, apakah pelanggaran hak asasi manusia yang dikategorikan sebagai kejahatan berat seperti yang pernah terjadi di masa lalu tidak dapat diajukan ke pengadilan?

Sudah diprediksi sejak awal Perubahan UUD 1945 bahwa menyangkut materi hak asasi manusia akan melahirkan polemik dan perdebatan yang berkepanjangan, sehingga menyita perhatian MPR dalam pembahasannya. Karena kelemahan sudah mulai mengemuka dan menampakan dirinya, terutama terhadap beberapa kata yang terkandung dalam kalimat Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945 yang bermakna, bahwa perbuatan keji yang melanggar hak asasi manusia tetapi karena belum ada yang mengatur tindakan itu, maka pelakunya tidak dapat dijerat dan diseret ke pengadilan untuk dimintai pertanggungjawabannya. Karena tanpa didahului dengan wadah formal berupa ketentuan yang mengatur perbuatan yang melanggar hukum tersebut, maka perilaku jahat yang tidak berperikemanusiaan itu seolah-olah dibenarkan oleh hukum. Walaupun dari sisi kemanusiaan perbuatan tersebut sudah dapat dikatakan sebagai kejahatan sangat berat yang pantas dan patut diadili serta diganjar hukuman setimpal oleh negara. Namun karena belum adanya formulasi hukum yang dapat menjangkau segala perbuatan pada waktu dilakukan, mengakibatkan pelakunya melanggar dengan tenang dan bebas, tanpa mungkin bisa dimintai tanggungjawabnya.

Ketentuan Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945 mirip sekali dengan prinsip hukum publik yang khususnya berlaku di bidang pidana (*criminal law or strafrecht*) yang biasanya dikenal dengan sebutan asas legalitas atau dalam bahasa latinnya berbunyi "*Nullum Delictum, null puna sine praevia lege punali*", yang berarti, bahwa tiada kejahatan, tiada hukuman pidana

tanpa undang-undang hukum pidana terlebih dahulu. Jika ditarik kesimpulan dari asas legalitas dalam hukum pidana di atas, maka kini dapat dikemukakan dua asas dalam hukum pidana yang terkandung padanya, yaitu (1) bahwa sanksi pidana (*strafrecht*) hanya dapat ditentukan dengan undang-undang; (2) bahwa ketentuan sanksi pidana ini tidak boleh berlaku surut (*geen terugwarkende kracht*). Asas hukum pidana tersebut tersirat dalam Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945, yang menegaskan larangan berlaku surut terhadap segala tindakan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan tetapi belum ada peraturan perundang-undangan yang menilai perbuatan tersebut melanggar hukum. Akibatnya setelah lampaunya peristiwa tersebut, pelaku tindak pidana tidak mungkin dapat diusut dan dituntut berdasarkan ketentuan hukum yang baru dibentuk. Perlu diketahui, bahwa regulasi yang mengatur hak asasi manusia sebelum reformasi konstitusi belumlah tersedia. Pertama kali ketentuan yang mengatur hak asasi manusia sebelum Perubahan UUD 1945 adalah Ketetapan MPR No. XVII Tahun 1998. Dengan begitu hak asasi manusia sejatinya baru diakui keberadaannya secara yuridis melalui Ketetapan MPR No. XVII Tahun 1998. Jadi sebelum keluarnya Ketetapan MPR tersebut semua pelanggaran hak asasi manusia berada di luar jangkauan hukum nasional, sehingga perbuatannya tidak mungkin dapat diajukan maupun dituntut melalui jalur peradilan. Bahkan haruslah disadari, bahwa Ketetapan MPR bukanlah ketentuan yang di dalamnya memuat sanksi pidana bagi pelanggarnya. Oleh karenanya Ketetapan MPR tersebut perlu dioperasionalkan kembali melalui undang-undang yang secara hierarkis kedudukannya berada di bawahnya. Undang-undanglah yang boleh menetapkan sanksi memaksa bagi siapa saja yang melanggar ketentuannya.

Dalam konteks ini, ketentuan konstitusi tersebut tentunya sangat menguntungkan pelaku pelanggaran hak asasi manusia. Sebab perbuatannya sama sekali tidak dapat dijangkau apalagi dituntut secara yuridis formal di depan pengadilan. Sejalan dengan ketentuan Pasal 28J

Ayat (1) UUD 1945, UU No. 26 Tahun 2000 yang dibentuk kemudian adalah peraturan yang melarang pengadilan untuk mengadili pelanggaran tindak pidana yang diperbuat sebelum undang-undang tersebut disahkan. Pernyataan yang demikian itu sesuai dengan pendapat yang disampaikan Abdullah dan Syamsir,⁶⁸ bahwa berhubung UU No. 26 Tahun 2006 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, tidak mengatur “asas retroaktif”, maka Pengadilan Hak Asasi Manusia tidak berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak sasi manusia berat yang terjadi sebelum undang-undang tersebut diundangkan. Banyak yang berprasangka, bahwa keberadaan ketentuan tersebut tidak dapat dilepaskan dari upaya pihak-pihak tertentu yang mencoba membebaskan dirinya atas tindakan kejahatan hak asasi manusia yang dilakukannya di masa lalu. Dengan hadirnya peraturan demikian, oknum atau pelaku pelanggaran hak asasi manusia akan terbebas dan melanggang dari pertanggungjawaban pidana yang seharusnya menjerat perbuatannya itu.

Serangkaian ketentuan formal konstitusional tersebut seolah-olah menjadi payung hukum dan pelindung bagi para pelaku pelanggaran hak asasi manusia dari tuntutan negara. Di lain pihak, Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 merupakan usaha konstitusional MPR untuk membatasi hak asasi manusia melalui undang-undang. Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, bahwa “Dalam menjalankan hak dan kewajibannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk menjamin tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Dengan demikian, justru kontradiksi tampak nyata dalam UUD 1945 menyangkut beberapa pasal yang mengatur jaminan perlindungan hak asasi manusia. Di satu pihak terdapat peraturan hak asasi manusia yang menyatakan, bahwa hak

⁶⁸ H. Rozali Abdullah dan Syamsir, *Perkembangan HAM dan Keberadaan Peradilan HAM di Indonesia*, (Bogor: Ghalia, 2004), hlm.67

tersebut “tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”, tetapi dilain pihak dipandang penting dilakukan “pembatasan terhadap berbagai hak asasi manusia itu”

Restriksi terhadap hak asasi manusia oleh negara memang penting dilakukan, sehubungan dengan kepastian dan jaminan atas pengakuan atau penghormatan hak asasi orang lain. Tetapi yang menjadi pertanyaan kali ini, apakah hak asasi manusia sebagaimana dimaksud Pasal 28 Ayat (1) UUD 1945 dapat dibatasi dengan undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. Sekalipun demikian, persoalan retroaktif merupakan masalah konstitusional yang menyangkut pertanyaan apakah hak yang dalam UUD 1945 dinyatakan sebagai hak asasi yang non derogable (bukan hak asasi biasa) dapat dibatasi oleh undang-undang, yang biasanya berada di tingkat bawah UUD 1945.⁶⁹ Sebetulnya permasalahan kontekstual tersebut telah dijawab dengan tegas melalui pengujian undang-undang yang dilakukan MK terhadap legalitas hukuman mati yang berlaku di Indonesia. Menurut pemohon, hukuman mati adalah bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945 yang dalamnya mengatur hak untuk hidup. Tetapi MK akhirnya memutuskan dengan suara 5:4, bahwa hukuman mati secara konstitusional adalah sah dan tidak bertentangan dengan UUD 1945, sehingga masih tetap berlaku. Sebab ketentuan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 telah mengadakan pembatasan terhadap hak asasi manusia melalui undang-undang. Contoh lainnya adalah kasus Bom Bali yang pelakunya telah dihukum mati oleh negara. Pada waktu meletusnya Bom Bali, belumlah terdapat aturan hukum yang menyatakan perbuatan terorisme adalah melanggar hukum. Setelah aksi terorisme terjadi, belakangan menyusul berlakunya UU No. 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. UU No. 16 Tahun 2003 kemudian diuji konstitusionalitasnya di Mahkamah

⁶⁹ Mirriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*

Konstitusi dengan Perkara No. 013/PUU-1/2003 yang pada akhirnya diputuskan, bahwa ketentuan itu secara konstitusional bertentangan dengan semangat Pasal 1 Ayat (3) dan Pasal 28J Ayat (1) UUD 1945.

Dari kedua contoh yang penulis ajukan di atas, terdapat ketidak konsistenan dan ketidak konsekuenan penerapan Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 di lapangan. Terbukti dengan adanya ketentuan berupa hukuman mati yang masih diakui, meski hak untuk hidup dalam UUD 1945 telah ditentukan tidak dapat dicabut dalam keadaan apapun. Bahkan eksekusi hukuman mati telah dijalankan terhadap pelaku Bom Bali. Padahal payung hukum yang mengatur tentang tindak pidana terorisme sudah dinyatakan berseberangan dengan semangat UUD 1945. Namun penulis lebih berpedoman kepada konsep negara hukum yang dianut Indonesia, bahwa setiap perbuatan, yang mengikat bukan hanya hukum tertulis saja, melainkan juga hukum tidak tertulis (konvensi) yang hidup, tumbuh, dan berkembang dalam praktek kehidupan bernegara. Apalagi perbuatan yang jelas-jelas merugikan atau menghilangkan hak asasi orang lain yang menggemparkan dunia internasional perlu lah dicarikan putusan yang seadil-adilnya. Pembatasan yang dilakukan negara melalui regulasi nasional adalah upaya preventif untuk menjamin hak asasi manusia dan kebebasan orang lain dalam suatu negara hukum yang demokratis. Untuk sekarang ini telah lahir berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur dan menjamin penyelenggaraan hak asasi manusia, misalnya Ketetapan MPR No. XVII Tahun 1998, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Keppres No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdullah, H. Rozali dan Syamsir. 2004. *Perkembangan HAM dan Keberadaaan Peradilan HAM di Indonesia*. Bogor: Ghalia.
- Adnan, Indra Muchlis. 2019. *Pergeseran Kekuasaan Undang-Undang Dasar Indonesia: Distribusi Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan*. Bantul: Trussmedia Grafika.
- Arsana, I Made Andi. 2007. *Batas Maritim Antar Negara: Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis*. Yogyakarta: Gajah Mada University.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Nasional*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Atmaja, Jiwa. 2002. *Menyelamatkan Bali Pasca Otonomi Daerah dalam Otonomi Daerah Bali*. Denpasar: Ikayana.
- Bisri, Ilhami. 2010. *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo.
- Budiardjo, Mirriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Gautama, Sudargo. 1977. *Tata Antar Tata Hukum (Kumpulan Karangan)*. Bandung: Alumni.
- Harsono, Budi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.

- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Joeniarto, R. 1996. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kansil, C.S.T dan Kansil Kristiana. 2002. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Kusnardi, Moh dan Bintan R. Saragih. 2008. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mahmud Mufid. 2007. *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mahmud MD. 2009. *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mahmud MD. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mahmud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum: Menegakan Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mardiasmo. 2011. *Perpajakan Edisi Revisi*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Moeljatno. 2005. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ranadireksa, Hendarmin. 2009. *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokus Media.
- Roosadijo, Marmin Matin. 1982. *Ekologi Pemerintahan Di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Setneg. 1995. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei-22 Agustus*. Jakarta: Setneg.
- Santika, I. G. N. (2020). *Menggali dan Menemukan Roh Pancasila Secara Kontekstual*. Jawa Tengah: Lakeisha.

- Santika, I. G. N. (2021). Pendidikan Kewarganegaraan (Studi Komparatif Konstitusi Dengan UUD 1945). Jawa Tengah: Lakeisha.
- Soekanto, Soerjono. 2009. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 2010 *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Pess.
- Starke, J.G. 2008. *Pengantar Hukum Internasional II*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Strong, C.F. 2005. *Modern Political Constitution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*. Terj. Bandung: Nusa Media.
- Syahuri, Taufiqurrahman. 2004. Hukum Konstitusi, Proses, dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Thoha, Mitfah. 2011. *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Urbaningrum, Anas. *Melamar Demokrasi: Dinamika Politik Indonesia*. Jakarta: Republika.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1984. *Perbuatan Melanggar Hukum*. Bandung: Sumur.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1984. *Hukum Laut Bagi Indonesia*. Bandung: Sumur.
- Winarno. 2009. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Bumi Aksara.

JURNAL

- Andi Wiyanto. 2010. Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 3.
- Cristalia, Desy. 2020. Politik Hukum Mekanisme Pengesahan Rancangan Undang-Undang Di Indonesia. *Al-Balad: Journal of Constitutional Law*. 2 (1).
- Darnela, Lindra. 2010. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Sebuah Keniscayaan. *De Jure: Jurnal Syariah dan Hukum*. 2 (2).
- Kuswanto, Heru dan Atmoko, Arief Dwi. 2020. Konsepsi Kekuasaan Legislasi Presiden Dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Hukum dan Bisnis*. 4 (2), April 2020.

- Mugeni. 2015. Pergeseran Kekuasaan Presiden dan Penguatan Kekuasaan DPR Pasca Perubahan NRI UUD 1945. *Refleksi Hukum*. 9 (2).
- Santika, I. G. N. (2019). Presidensialisme Dan Problematika Mekanisme Impeachment Presiden Dan / Atau Wakil Presiden Berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan (Perspektif Pergulatan Hukum Dan Politik). *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, 5 (1), 23–34. <http://dx.doi.org/10.23887/jiis.v5i1.18777>
- Santika, I. G. N., Sujana, G., & Winaya. M. A. (2019). Membangun Kesadaran Integratif Bangsa Indonesia Melalui Refleksi Perjalanan Historis Pancasila Dalam Perspektif Konflik Ideologis. *Jurnal Etika Demokrasi (JED)*. 4 (2), 89-98. <https://doi.org/10.26618/jed.v4i2.2391>
- Santika, I. G. N., Purnawijaya, I. P. E., & Sujana, I. G. (2019). Membangun Kualitas Sistem Politik Demokrasi Indonesia Melalui Pemilu Dalam Perspektif Integrasi Bangsa Dengan Berorientasikan Roh Ideologi Pancasila. *Seminar Nasional 1 Hukum dan Kewarganegaraan*. 1 (1), 74-85.
- Santika, I. G. N., Rindawan, I. K., & Sujana, I. G. (2019). Memperkuat Pancasila Melalui Pergub No. 79 Tahun 2018 Dalam Menanggulangi Pengikisan Budaya Di Era Revolusi Industri 4.0. *Prosiding Seminar Nasional Inobali 2019*, 79, 981–990
- Santika, I Gusti Ngurah. 2017. Kepala Sekolah Dalam Konsep Kepemimpinan Pendidikan: Suatu Kajian Teoritis. *Widya Accarya*. 7 (1).
- Santika, I. G. N. (2020). Menelisik Akar Kegaduhan Bangsa Indonesia Pasca Disetujuinya Hasil Revisi UU KPK Dalam Perspektif Pancasila. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*. 6 (1), 6-36. <http://dx.doi.org/10.23887/jiis.v6i1.25001>
- Santika, I. G. N., Kartika, I. M., & Wahyuni, N. W. R. (2019). Pendidikan Karakter: Studi Kasus Peranan Keluarga Terhadap Pembentukan Karakter Anak Ibu Sunah Di Tanjung Benoa. *Widya Accarya*. 10 (1), 54-66.
- Santika, I. G. N. (2020). Optimalisasi Peran Keluarga Dalam Menghadapi Persoalan Covid-19: Sebuah Kajian Literatur. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*. 6 (2), 127-137. <http://dx.doi.org/10.23887/jiis.v6i2.28437>
- Santika, I. G. N. (2018b). Strategi Meningkatkan Kualitas SDM Masyarakat Desa Padangsambian Kaja Melalui Pendidikan Karakter Berbasis

- Kepedulian Lingkungan Untuk Membebaskannya Dari Bencana Banjir. *Widya Accarya*, 9 (1).
- Santika, I. G. N., Kartika, I Made., & Darwati, I. G. A. M. 2021. Reviewing The Handling Of Covid-19 In Indonesia In The Perspective Of The Pancasila Element Theory (TEP). *Jurnal Etika Demokrasi*, 6 (2), 210-221. <https://doi.org/10.26618/jed.v6i2.5272>.
- Santika, I. G. N. (2021). Grand Desain Kebijakan Strategis Pemerintah Dalam Bidang Pendidikan Untuk Menghadapi Revolusi Industri 4.0. *Jurnal Education and Development*, 9(2), 369–377.
- Sutrisno, N., Nyoman, N., Nikki, A., Sutarya, I. G., Duija, I. N., Surpi, N. K., Donder, I. K., Suwantana, I. G., Bagus, I., Surya, B., Pramana, A., Santika, I. G. N., & Segara, I. N. Y. (2019). *POLITIK HINDU*. IHDN PRESS.
- Susilo, Daniel dan Roesli. 2018. Mohammad, Konsepsi Legislasi Presiden Dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Mimbar Yustitia*. 2 (2).
- Susilowati, W M Herry. 2014. Pergeseran Kekuasaan Presiden Di Bidang Perundang-Undangan Setelah Amandemen UUD 1945. *Perspektif*. IX (3).
- Perwira, Indra, Mei Susanto, dan Adnan Yazar. 2018. Pergeseran Semu Fungsi Pembentukan Undang-Undang Pada Perubahan UUD 1945. *Jurnal Majelis: Media Aspirasi Konstitusi*. Edisi 7.
- Windrawan, Puguh. 2012. Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy, *Jurnal Konstitusi*, 9 (4),

BIODATA PENULIS

I Gusti Ngurah Santika, S.Pd., M.Pd lahir dari pasangan petani I Gusti Ngurah Oka (Alm) dan I Desak Putu Ayu pada 1 Agustus 1988. Setelah menamatkan pendidikan di SMAN 1 Selat pada tahun 2008, penulis sempat bekerja sebagai tenaga keamanan (*Security*) diberbagai perusahaan. Sambil bekerja pada tahun 2009 penulis melanjutkan pendidikan ke perguruan

tinggi. Hanya selang waktu tiga tahun (2012), berhasil merampungkan Pendidikan Sarjana pada Program Studi PPKn FKIP Universitas Dwijendra. Kemudian pada tahun 2013 penulis memutuskan untuk melanjutkan Pendidikan Pascasarjana di Program Studi Pendidikan Dasar Universitas Pendidikan Ganesha. Tahun 2015 penulis berhasil menamatkan pendidikan magister dan langsung diterima sebagai dosen tetap pada Program Studi Pendidikan Guru Sekolah Dasar FKIP Universitas Dwijendra.

Saat ini penulis sedang menempuh pendidikan S3 di Program Studi Pendidikan Dasar Universitas Pendidikan Ganesha dan dipercaya menduduki jabatan sebagai Kaprodi PPKn FKIP Universitas Dwijendra. Beberapa penelitian yang berhasil penulis publikasikan, baik dalam bentuk jurnal nasional maupun proseding, seperti Membangun Kesadaran Integratif Bangsa Indonesia Melalui Refleksi Perjalanan Historis Pancasila Dalam Perspektif Konflik Ideologis (2019), Memperkuat Pancasila Melalui Pergub No. 78 Tahun 2018 Dalam Menanggulangi Pengikisan Budaya Di Era Revolusi Industri 4.0. (2019), Membangun Kualitas Sistem Politik Demokrasi Indonesia Melalui Pemilu Dalam Perspektif Integrasi Bangsa Dengan Berorientasikan Roh Ideologi Pancasila (2019), Menelisik Akar Kegaduhan Bangsa Indonesia Pasca Disetujuinya Hasil Revisi UU KPK Dalam Perspektif Pancasila (2020). Dua

buku yang berhasil diterbitkan penulis berjudul Menggali dan Menemukan Roh Pancasila Secara Kontekstual (2020) dan Pendidikan Kewarganegaraan (Studi Komparatif Konstitusi Dengan UUD 1945) (2021). Penulis dapat dihubungi melalui e-mail ngurahsantika88@gmail.com