

POLITIK HUKUM

Politik Hukum adalah cara yang dilakukan untuk mengubah *ius constitutum* menjadi *ius constituendum* atau menciptakan hukum baru untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu yang meliputi mengganti hukum dan menciptakan hukum baru dengan membuat suatu peraturan.

Dalam buku Politik Hukum ini akan dibahas perkembangan politik hukum di beberapa bidang khususnya bidang hukum tata negara. Dimulai dari Tinjauan Umum Politik Hukum yang menjabarkan mengenai pengertian dan ruang lingkup politik hukum. Dilanjutnya dengan Politik Hukum dalam Konstitusi dengan menjelaskan politik hukum dalam konstitusi Indonesia dan perubahan konstitusi di Indonesia. Pada Bab selanjutnya dibahas mengenai Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undang terkait dengan kewenangan, tahapan, dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dibahas terkait dengan Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara dengan memberikan contoh pembentukan lembaga negara pasca amandemen konstitusi. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman dan Judicial Review juga menjadi salah satu pembahasan untuk melihat pelaksanaan kekuasaan kehakiman dan *judicial review* di Indonesia yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Politik Hukum Pemilihan Umum juga turut dibahas untuk menjelaskan sistem pemilihan umum di Indonesia serta penerapan *parliamentary threshold* dan *presidential threshold*. Pembahasan terkait dengan politik hukum ditutup dengan melihat Pengaruh Islam terhadap Politik Hukum di Indonesia yang dimulai pada saat pembahasan dasar negara hingga penerapan hukum Islam dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia.



Eka NAM Sihombing, Lahir di Medan, 11 November 1979. S1 Ilmu Hukum USU (Selesai 2003), S2 SPS Ilmu Hukum USU (Selesai 2008), S3 Ilmu Hukum USU (Selesai 2020).

Saat ini menjabat sebagai Koordinator Perancang Peraturan Perundang - Undangan pada Kanwil Kemenkumham Sumatera Utara. Mengajar di Fakultas Hukum UMSU Medan, S2 Ilmu Hukum USU Medan.

Pengurus Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (Divisi Regulasi dan Pemerintahan Daerah 2018 - 2022), Anggota Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia 2019 - sekarang, Wakil Ketua Himpunan Peneliti Indonesia Sumatera Utara 2019 - Sekarang, Editor In Chief Nomoi Law Review - PUSKASI UMSU 2019 - sekarang, Anggota Dewan Redaksi Jurnal HAM Balitbangkumham Kemenkumham RI, Reviewer pada berbagai jurnal ilmiah.



PENERBIT ENAM MEDIA
Jl. Binjai Km. 5.5 No. 202A
Kot. Seiokambing C II - Medan Helvetia
redaksi enammedia@gmail.com
+62 852-6336-9503
enammedia.com



EKA NAM SIHOMBING

POLITIK HUKUM



POLITIK HUKUM

EKA NAM SIHOMBING



POLITIK HUKUM

EKA N.A.M. SIHOMBING

POLITIK HUKUM

Enam Media
Medan 2020

POLITIK HUKUM

Hak Cipta © Oktober 2020

Dilarang Memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm, hlm: xii + 150

Penulis:

Eka N.A.M. Sihombing

Penyunting:

Benito Asdhie Kodiyat MS

ISBN: 978-623-94851-3-9

Cover: Marwan Efendy Nasution

Layout: Tim Enam Media

Penerbit:

Enam Media

Jl. Binjai Km. 5,5 No. 202A Medan, Sumatera Utara

Email: redaksi.enammedia@gmail.com

Website: www.enammedia.com

Anggota **IKAPI**

Distributor:

CV. EnamMedia

PENGANTAR PENULIS

Segala Puji dan syukur penulis ucapkan ke hadirat Allah SWT yang telah senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah Nya, hanya atas izin Allah SWT buku ini dapat diselesaikan dan tak lupa shalawat dan salam disampaikan kepada junjungan nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa manusia dari alam kejahilian ke alam kebenaran berdasarkan ilmu pengetahuan.

Buku yang berjudul Politik Hukum, hadir untuk turut memberikan sumbangsih pemikiran dan turut berkontribusi dalam pengembangan Ilmu hukum. Adapun isi dari buku ini terdiri dari 8 (delapan) bab yang terdiri atas 1. Tinjauan Umum Politik Hukum, 2. Politik Hukum dalam Konstitusi, 3. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 4. Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara, 5. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman dan Judicial Review, 6. Politik Hukum Pemilihan Umum, 7. Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah, dan 8. Pengaruh Islam terhadap Politik Hukum di Indonesia.

Penulisan buku ini tidak mungkin tercapai tanpa dukungan dari berbagai pihak, terutama keluarga. Oleh karena itu, rasa terima kasih Penulis sampaikan khusus kepada kedua orang tua Penulis, Ayahanda H. Maimun Sihombing, B.A., dan Ibunda Hj. Esty Mahyuni, semoga Allah swt melimpahkan kebahagiaan dunia dan akhirat kelak, dan tak lupa Penulis juga sampaikan ucapan terima kasih kepada istri tercinta Sri Hartati dan anak-anak tersayang: Muhammad Aufa Abdillah Sihombing, Anindya Hashifah Sihombing, dan Alkhalifi Zikrillah Hafidzh Sihombing yang telah memberikan motivasi tersendiri sehingga buku ini dapat dirampungkan.

Penulis menyadari masih ada kekurangan dan jauh dari kesempurnaan, dengan segala kerendahan hati penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang membangun. Semoga buku ini bermanfaat bagi penulis dan bagi perkembangan Politik Hukum di Indonesia.

Medan, Oktober 2020

PENGANTAR AHYAR, S.H., M.H., APU

Politik Hukum di Indonesia menjadi cabang pengetahuan sekaligus diajarkan sebagai mata kuliah dalam kurikulum di Indonesia setelah diperkenalkan oleh Prof. Mahfud MD melalui disertasinya yang kemudian dibukukan dengan judul “Politik Hukum Indonesia”. Sejak saat itu kemudian, terbit dan muncul banyak buku dan artikel terkait dengan politik hukum di Indonesia. Terbitnya Buku “Politik Hukum” karya Dr. Eka N.A.M. Sihombing, S.H., M.Hum. ini, sebagai Ketua Ikatan Peneliti Hukum Indonesia, saya menyambut baik karena semakin banyaknya sarjana hukum yang memberikan tulisan dan pandangannya terkait dengan perkembangan hukum di Indonesia.

Buku “Politik Hukum” yang ditulis Dr. Eka N.A.M. Sihombing ini juga semakin menunjukkan dan menegaskan dirinya yang memiliki latar belakang Hukum Tata Negara. Hal ini dapat kita lihat dari paparan Penulis dalam buku ini di antaranya Politik Hukum dalam Konstitusi, Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Politik Hukum Pembentukan

Lembaga Negara, Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman, Politik Hukum Pemilihan Umum serta Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah.

Namun, ada hal yang menarik dari buku ini bagi saya yang mempunyai background Hukum Islam yaitu adanya pembahasan terkait dengan Pengaruh Islam terhadap Politik Hukum di Indonesia. Di mana, penulis menampilkan bagaimana pengaruh Islam dalam proses pembentukan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan. Proses pembentukan Undang-Undang Dasar, memang terjadi perdebatan antara golongan Islam dengan nasionalis terkait dengan dasar negara dan juga sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa yang awalnya adalah Ketuhanan dengan Kewajiban Menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Akan tetapi, kemudian golongan Islam sepakat untuk menghapus “dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” demi persatuan bangsa Indonesia.

Akhirnya saya ucapkan selamat kepada Penulis, yang berkesempatan menyelesaikan buku ini, dengan harapan agar buku ini kiranya dapat memberikan sumbangsih bagi pengembangan hukum ke depan.

AHYAR, S.H., M.H. APU

Ketua Ikatan Peneliti Hukum Indonesia (IPHI)

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS -- v
PENGANTAR AHYAR, S.H., M.H., APU -- vii
DAFTAR ISI -- vii

BAB I TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM

A. Pengertian Politik Hukum -- 1
B. Ruang Lingkup Politik Hukum -- 5

BAB II POLITIK HUKUM DALAM KONSTITUSI

A. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi -- 7
B. Politik Hukum dalam Konstitusi Indonesia -- 11
C. Politik Hukum dalam Proses Perubahan Konstitusi -- 15

BAB III
POLITIK HUKUM
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan -- 18
- B. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan -- 30
- C. Peran Serta Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan -- 61

BAB IV
POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN LEMBAGA NEGARA

- A. Sejarah dan Perkembangan Lembaga Negara -- 66
- B. Jenis-Jenis Lembaga Negara -- 68
- C. Terbentuknya Lembaga-Lembaga Negara Baru Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 -- 78

BAB V
POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN
DAN *JUDICIAL REVIEW*

- A. Kekuasaan Kehakiman di Indonesia -- 87
- B. *Judicial Review* di Indonesia -- 91
- C. Menuju *Judicial Review* Satu Atap -- 93

BAB VI
POLITK HUKUM PEMILIHAN UMUM

- A. Sejarah Pemilihan Umum di Indonesia -- 102
- B. Penyelenggara Pemilihan Umum -- 106
- C. *Parliamentary Threshold* dan *Presidential Threshold* -- 112

BAB VII
POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMERINTAHAN DAERAH

- A. Pemerintahan Daerah pada Masa Kolonial -- 115
- B. Pemerintahan Daerah pada Masa Orde Lama -- 116
- C. Pemerintahan Daerah pada Masa Orde Baru -- 120
- D. Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi -- 121

BAB VIII
PENGARUH ISLAM TERHADAP POLITIK HUKUM
DI INDONESIA

- A. Kedudukan Hukum Islam dalam Konstitusi -- 125
- B. Hukum Islam dalam Peraturan Perundang-undangan -- 129

DAFTAR PUSTAKA -- 133

GLOSARIUM -- 141

INDEKS -- 143

TENTANG PENULIS -- 148

BAB I

TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM

A. Pengertian Politik Hukum

Istilah politik hukum diperkenalkan di Indonesia untuk pertama kali oleh Soepomo pada tahun 1947, melalui tulisannya di Majalah Hoekoem dalam artikel yang berjudul “Soal-Soal Politik Hoekoem dalam Pembangunan Negara Indonesia”. Selanjutnya politik hukum menjadi cabang pengetahuan sekaligus diajarkan sebagai suatu mata kuliah dalam kurikulum Ilmu Hukum di Indonesia setelah diperkenalkan oleh Moh. Mahfud MD dalam disertasinya yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul “Politik Hukum Indonesia”.¹

Banyak para ahli yang memberikan pendapat terkait dengan pengertian politik hukum, antara lain sebagai berikut:

1. Menurut Padmo Wahjono, politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu;²

¹ Winardi dan Sirajuddin, *Politik Hukum*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 2.

² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 26 - 27.

2. Teuku Mohammad Radhie dalam tulisannya berjudul “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional” mendefenisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun;³
3. Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan;⁴
4. Satjipto Rahardjo mendefenisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat;⁵
5. Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah legal policy atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara;⁶
6. Menurut M. Hamdan, politik hukum adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menetapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksanaan putusan pengadilan;⁷

³ Teuku Mohammad Radhie, “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional”, *Jurnal Prisma*, Nomor 6 Tahun II, Desember 1973, hlm. 4.

⁴ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Jakarta, 1983, hlm. 20.

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, hlm. 352.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 1.

⁷ M. Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 13.

7. Menurut Bellefroid, politik hukum adalah suatu disiplin ilmu hukum yang mengatur tentang cara bagaimana merubah ius constitutum menjadi ius constituendum, atau menciptakan hukum baru untuk mencapai tujuan mereka, selanjutnya kegiatan politik hukum meliputi mengganti hukum dan menciptakan hukum baru karena adanya kepentingan yang mendasar untuk dilakukan perubahan sosial dengan membuat suatu peraturan bukan penetapan.⁸
8. L.J. van Appeldoorn dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum menyebut dengan istilah politik perundang-undangan, yang berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan;⁹
9. Sunaryati Hartono tidak mendefinisikan politik hukum secara eksplisit, namun ia melihat bahwa politik hukum sebagai sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.¹⁰

Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut, (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.¹¹

Politik hukum merupakan salah satu kajian dalam disiplin ilmu hukum yang melibatkan pendekatan non-hukum. Politik hukum dalam disiplin ilmu hukum dapat diartikan berbagai makna. *Pertama*, politik hukum diartikan sebagai *legal policy*

⁸ Mia Kusuma Fitriana, "Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12, No. 2, Juli 2015, hlm. 8.

⁹ A.S.S. Tambunan, *Politik Hukum berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publisher, Jakarta, 2002, hlm. 9.

¹⁰ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 352-353.

(kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. *Kedua*, politik hukum berfokuskan kepada pembangunan hukum, yaitu tentang menyelidiki peran kelompok-kelompok sosial maupun kepentingannya dalam masyarakat dalam hal bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan, dan dilembagakan dalam suatu proses politik yang sesuai dengan cita-cita awal suatu bangsa. *Ketiga*, politik hukum dimaknai sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Sedangkan *Keempat*, politik hukum memiliki arti sebagai aktivitas memilih dan mekanisme yang digunakan dalam rangka mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Pemahaman *Kelima*, politik hukum dimaknai sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dan yang digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang menjadi cita-cita. *Keenam*, politik hukum diartikan sebagai sesuatu tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang ada dalam negara, di sisi lain sebagai anggota masyarakat internasional, politik hukum Indonesia juga terkait dengan realitas dan politik hukum internasional. Sedangkan *ketujuh*, politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum dan dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu politik hukum sebagai terjemahan dari *rechts politiek*, politik hukum bukan terjemahan dari *rechts politiek*, dan politik hukum yang membahas tentang *public policy*. Kedelapan, politik hukum secara sederhana dapat dipahami sebagai arah resmi tentang hukum yang diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.¹²

¹² Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik: Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta, 2018, hlm. 39 - 40.

B. Ruang Lingkup Politik Hukum

Dari berbagai defenisi politik yang dikemukakan oleh beberapa sarjana di atas, dapat dikatakan bahwa studi politik hukum mencakup sekurang-kurangnya 3 (tiga) hal, yaitu *Pertama*, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; *Kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum, dan *Ketiga*, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.¹³

Sedangkan menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum adalah:¹⁴

1. proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
2. proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
3. penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
6. pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Tidak jauh berbeda, Abdul Manan menyatakan bahwa wilayah kerja dan kegiatan politik hukum meliputi hal-hal sebagai berikut:¹⁵

1. proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang menentukan politik hukum;
2. proses pendekatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi yang tersebut dalam poin pertama di atas ke dalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan

¹³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 4.

¹⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar...*, *Op. Cit.*, hlm. 51 - 52.

¹⁵ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 10.

- menetapkan hukum;
3. fakta-fakta yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang maupun yang sudah ditetapkan;
 4. pelaksanaan dari peraturan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

BAB II

POLITIK HUKUM DALAM KONSTITUSI

A. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹⁶ Kata konstitusi juga berasal dari bahasa latin (*constitutio*) yang berkaitan dengan kata jus atau ius yang berarti hukum atau prinsip.¹⁷

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ditemukan arti dari konstitusi adalah: 1. Segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (undang-undang dasar, dsb); 2. Undang-undang dasar suatu negara.¹⁸ Dari dua pengertian itu, dapat dikatakan bahwa konstitusi: 1. Mempunyai makna dalam arti luas, mencakup undang-undang dasar dan termasuk kebiasaan dalam praktek pemerintahan atau konvensi ketatanegaraan.

¹⁶ Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 1.

¹⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 457.

Selain itu dapat berarti 2. Mengandung makna dalam arti sempit yaitu undang-undang dasar suatu negara.¹⁹

Jika dilihat berdasarkan pengertian konstitusi yang sudah disebutkan, dapat diidentifikasi 3 (tiga) kedudukan dari konstitusi suatu negara, yaitu:²⁰

1. Dilihat dari posisi konstitusi sebagai hukum dasar (*basic law*), mengandung norma-norma dasar yang mengarahkan bagaimana pemerintah mendapatkan kewenangan mengorganisasikan penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam kedudukan sebagai *basic law*, konstitusi dapat dijadikan instrument yang efektif mencegah timbulnya penyalahgunaan kekuasaan;
2. Dilihat dari segi hierarki peraturan perundang-undangan, konstitusi sebagai hukum tertinggi kedudukannya kuat, artinya produk hukum lainnya tidak boleh bertentangan dengan dengan konstitusi, dan kalau bertentangan harus dibatalkan; dan
3. Konstitusi sebagai dokumen hukum dan politik menempati kedudukan istimewa, selain substansi atau materi muatannya memuat norma hukum dasar, juga berisi piagam kelahiran suatu negara baru, inspirasi merealisasikan cita-cita negara dan cita-cita hukum, karena itu norma konstitusi juga mengendalikan norma-norma lainnya.

Secara ringkas, K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions* memandang fungsi konstitusi adalah mendeskripsikan seluruh sistem pemerintahan suatu negara (a constitution is used to describe the whole system of government). Ini berarti bahwa konstitusi berfungsi melukiskan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi atau suatu undang-undang dasar.²¹

Menurut Komisi Konstitusi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:²²

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national*

¹⁹ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi; Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 22.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 38 – 40.

²¹ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 43.

²² Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Setjen MPR RI, Jakarta, 2004, hlm. 12.

document) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;

2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, karena itu sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian internasional;
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya dan adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, social control, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engineering dan social control*, melainkan harus juga mampu merespon secara kritis perkembangan zaman;
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*checks and balances*) antara aparat pemerintah di pusat maupun di daerah;
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu

berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasi materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beranekaragam;

6. Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia dan kebebasan warga negara. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, *non-diskriminatif* dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moralitas justice*).

Fungsi konstitusi tersebut terilhami dari fungsi konstitusi yang dikemukakan oleh Maarseven bahwa fungsi konstitusi memiliki arti penting atau signifikan dalam menentukan perilaku politik, *legal power* atau kewenangan badan-badan pemerintahan, dan pembagian kekuasaan. Ia menjelaskan 4 (empat) fungsi umum konstitusi, yaitu:²³

1. Fungsi transformasi, mencakup 3 (tiga) aspek (i) konstitusi mentransformasikan kekuasaan politik ke dalam istilah hukum, sehingga menjadi *legal power* atau kewenangan. Ini merupakan kategori hukum, di mana kekuasaan diformalkan oleh hukum; (ii) konstitusi juga mentransformasikan pendirian politik, kepentingan politik ke dalam norma hukum, sehingga mempunyai kekuatan hukum (*legal force*), dan (iii) fungsi transformasi dari konstitusi diartikan mereformasi institusi pemerintahan sesuai dengan pandangan politik yang berpengaruh besar;
2. Fungsi informasi, dapat disebutkan konstitusi sebagai chanel atau saluran untuk menyampaikan subsistem politik dan subsistem hukum kepada masyarakat serta medium informasi bagi dunia internasional tentang sistem ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara;
3. Fungsi regulasi, merupakan efek normative dari perilaku yang

²³ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 44.

diatur, proses pembuatan peraturan atau keputusan dalam kewenangan (*legal power*) lembaga-lembaga negara; dan

4. Fungsi kanalisasi, dapat dikatakan bahwa konstitusi menyediakan instrument untuk menyelesaikan problem ketatanegaraan baik itu berupa konflik politik maupun sengketa hukum.

Selain mempunyai fungsi, konstitusi dalam suatu negara juga mempunyai tujuan. Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai 2 (dua) tujuan, yaitu:²⁴

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik; dan
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

B. Politik Hukum dalam Konstitusi Indonesia

Konstitusi Indonesia atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki substansi terkait dengan politik hukum yang berlaku di Indonesia, baik sebelum amandemen dan setelah amandemen. Substansi politik hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen dengan setelah amandemen tentunya sangat berbeda. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen berisi 3 (tiga) materi dasar, yaitu:²⁵

1. Pembukaan yang berisi dasar falsafah dan tujuan negara serta konsepsi negara dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya;
2. Batang tubuh yang berisi 2 (dua) hal, yaitu pasal-pasal yang berisi pengaturan tentang sistem pemerintahan negara termasuk pengaturan tentang kedudukan, tugas, wewenang, dan hubungan tata kerja lembaga-lembaga negara dan pasal-pasal yang berisi pengaturan antara negara dan warga negara dan penduduk negara;

²⁴ Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi; Pengertian dan Perkembangannya", *Pro Justicia*, No. 2 Tahun V, Mei 1987, hlm. 31.

²⁵ Winardi dan Sirajuddin, *Politik Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 37.

3. Penjelasan berisi penjelasan terhadap pembukaan dan batang tubuh.

Menyadari banyaknya kelemahan yang terdapat dalam rumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat mulai tahun 1999 telah melakukan perubahan atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebanyak 4 (empat) kali. Perubahan pertama, yang ditetapkan pada 19 Oktober 1999 berhasil diamandemen sebanyak 9 (sembilan) pasal, perubahan kedua, yang ditetapkan pada 18 Agustus 2000 telah diamandemen sebanyak 25 (dua puluh lima) pasal, perubahan ketiga, yang ditetapkan pada 9 November 2001 telah diamandemen sebanyak 23 (dua puluh tiga) pasal, dan perubahan keempat, yang ditetapkan pada 10 Agustus 2002 telah diamandemen 13 (tiga belas) pasal serta 3 (tiga) pasal Aturan Peralihan dan 2 (dua) pasal Aturan Tambahan.²⁶

Mencermati hasil perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka akan terlihat bahwa perubahan-perubahan tersebut sangat banyak dan mencakup lingkungan yang luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi:²⁷

1. perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang sedangkan wewenang membentuk undang-undang menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat;
2. penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu pasal menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat;
3. pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
4. penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang wilayah negara, Dewan Perwakilan Daerah, Pemilihan Umum;
5. penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa aturan peralihan dan aturan tambahan dan penghapusan Dewan Pertimbangan Agung;
6. memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam batang tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan atas hukum dan kekuasaan kehakiman yang merdeka;
7. perubahan struktur Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari Undang-Undang

²⁶ *Ibid.*, hlm. 38.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 39 - 40.

Dasar Tahun 1945.

Menurut Taufiqurrahman Syahuri, jika dicermati dari sisi substansi materinya secara keseluruhan, maka perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) macam, yaitu:²⁸

1. Ketentuan yang dicabut. Di mana beberapa ketentuan hukum yang dicabut melalui perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 antara lain kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan meminta pertanggungjawaban Presiden dan penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan pencabutan kekuasaan ini, posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, Mahkamah Agung, dan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan lain yang dicabut adalah kekuasaan Presiden yang menyangkut pembentukan undang-undang berdasarkan pasal 20 perubahan pertama, tidak lagi dipegang oleh Presiden, melainkan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga kewenangan Presiden dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta negara lain serta pemberian amnesty dan abolisi. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak lagi merupakan hak prerogatif Presiden, tetapi harus atas pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan lain yang dicabut adalah penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, walaupun sebenarnya secara eksplisit tidak ada ketentuan yang mengatur tentang keberlakuan penjelasan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Namun secara de facto, penjelasan itu sudah ada setelah 6 (enam) bulan pengesahan undang-undang dasar tersebut oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945, dan secara resmi dicantumkan dalam lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar Tahun 1945;

²⁸ Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 - 2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 214.

2. ketentuan dan lembaga baru. Adapun beberapa ketentuan atau lembaga yang baru yang diatur dalam perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 antara lain:
 - a. Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan ketiga;
 - b. Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan ketiga;
 - c. Komisi Yudisial yang diatur dalam pasal 24B Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan ketiga;
 - d. pemilihan umum yang sebelumnya diatur oleh undang-undang diatur langsung dalam Bab VIIB Pasal 22E;
 - e. bank sentral yang sebelumnya hanya diatur dalam undang-undang, diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan keempat.
3. ketentuan dan lembaga yang dimodifikasi. Ketentuan-ketentuan yang merupakan modifikasi atas ketentuan atau lembaga lama yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 antara lain:
 - a. reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan modifikasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat lama yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan keempat;
 - b. pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang sebelumnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diatur dalam Pasal 6A Undang-Undang Dasar Tahun 1945perubahan ketiga;
 - c. ketentuan hak asasi manusia sebagai penambahan dari ketentuan hak asasi manusia yang lama, diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan kedua;
 - d. usul perubahan Undang-Undang Dasar dan pembatasan perubahan atas negara kesatuan, merupakan penambahan tata cara perubahan undang-undang dasar yang diatur dalam Pasal 37 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan keempat.

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah membawa perubahan positif terhadap sistem konstitusi dan demokrasi di Indonesia, terutama terkait perlindungan hak asasi manusia. Akan tetapi, masih dapat ditemukan kekurangan terkait dengan proses dan tata cara amandemen konstitusi pada

1999 - 2002 beserta hasil akhirnya, antara lain, yaitu:²⁹

1. sistematika Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang tidak teratur;
2. proses amandemen konstitusi sangat dipengaruhi oleh identitas dan kepentingan partai-partai politik;
3. sistem kamar parlemen yang tidak jelas; dan
4. keabsurdan sistem pemerintahan.

C. Politik Hukum dalam Proses Perubahan Konstitusi

Dalam melakukan perubahan atau amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ada 5 (lima) kesepakatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu:³⁰

1. tetap mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. tetap mempertahankan bentuk negara;
3. tetap menggunakan sistem pemerintahan Presidensial;
4. menghapus Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan catatan hal-hal yang normatif dalam Penjelasan akan dipindahkan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar;
5. perubahan dilakukan dengan cara addendum.

Tidak semua kesepakatan itu dibuat sebelum perubahan pertama. Kesepakatan tentang negara kesatuan, sistem presidensial, dan memindahkan aturan-aturan dari penjelasan, belum tercapai hingga pembahasan perubahan kedua berlangsung. Konsensus tentang pendekatan addendum adalah konsekuensi dari pilihan untuk hanya mengubah Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kesepakatan dalam soal negara kesatuan dan sistem Presidensial lebih merupakan hasil dari kentalnya nilai simbolik Undang-Undang Dasar Tahun 1945.³¹

Hasil perubahan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1999-2000 merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Dengan perubahan pasal-pasal

²⁹ Pan Mohamad Faiz, *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 93 - 94.

³⁰ M. Dimiyati Hartono, *Problematik & Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 34.

³¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, 2007, hlm. 337.

tersebut, hasil perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat telah berhasil meletakkan sendi-sendi *checks and balances*, termasuk membatasi kekuasaan eksekutif, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah berhasil mengubah dengan tegas tentang dari mana kedaulatan diperoleh. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan realisasi demokrasi perwakilan. Keberhasilan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan pemutusan kemandegan konstitusional menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik dan bersih. Tercapainya kesepakatan nasional tentang Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bentuk negara kesatuan dan republik, serta sistem pemerintahan presidensial merupakan bukti komitmen historis perjanjian luhur suatu bangsa.³²

Dari hasil kajian komprehensif yang dilakukan terhadap hasil perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Komisi Konstitusi berpendapat antara lain:³³

1. hasil perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1999 - 2002 merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Dengan perubahan pasal-pasal tersebut, hasil perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat telah berhasil meletakkan sendi-sendi *checks and balances*, termasuk membatasi kekuasaan eksekutif, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah berhasil mengubah dengan tegas tentang dari mana kedaulatan diperoleh. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan realisasi demokrasi perwakilan. Sebagai lembaga negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya eksis ketika Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah berada dalam sidang gabungan. Inovasi politik dan hukum melalui perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Majelis

³² Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 149 - 150.

³³ Komisi Konstitusi, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004, hlm. 122 - 127.

Permasyarakatan Rakyat era reformasi juga berkaitan dengan pemilihan langsung anggota, Presiden, dan Wakil Presiden.

2. perjuangan politik dan hukum yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan awal dari desakralisasi terhadap keberadaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Keberhasilan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan pemutusan mata rantai kemandegan konstitusional menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik dan bersih. Komitmen Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap perubahan begitu besar tanpa mengabaikan nilai-nilai khusus bangsa Indonesia. Tercapainya kesepakatan nasional tentang Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bentuk negara kesatuan dan republik, serta sistem pemerintahan presidensial merupakan bukti komitmen historis perjanjian luhur suatu bangsa.
3. tidak dapat dipungkiri bahwa hasil perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam beberapa hal mengandung kontradiksi, baik secara teoritis konseptual maupun praktik ketatanegaraan. Meskipun perubahan terhadap materi muatan meliputi lebih dari 50% dan terdiri dari 207 ayat, namun Undang-Undang Dasar Tahun 1945 masih ada. Di samping itu, juga terdapat inkonsistensi substansi baik yuridis maupun teoritis. Strukturisasi atau sistematisasi pasal-pasal tambahan yang tidak konsisten tersebut melahirkan inovasi politik dan hukum dari Komisi Konstitusi. Konstitusionalisasi yang dilakukan Komisi Konstitusi dibuktikan dengan lahirnya pasal-pasal tambahan.
4. tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoretis dan konsep dalam mengatur materi muatan Undang-Undang Dasar. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan Undang-Undang Dasar yang tidak melibatkan rakyat. Metode partisipasi yang dipergunakan kebanyakan negara-negara modern, perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar.

BAB III

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di mana kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Akan tetapi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diperoleh hanya dari atribusi dan delegasi.³⁴

Menurut Indroharto, pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:³⁵

1. yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden sebagai yang melahirkan

³⁴ Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2 - Juli 2018, hlm. 4.

³⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83.

undang-undang dan di tingkat daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah yang melahirkan peraturan daerah;

2. yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Jika merujuk kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ada beberapa lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. Di mana, Undang-Undang Dasar merupakan jenis peraturan perundang-undangan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden merupakan organ utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang, hal ini tercermin pada fungsi dari DPR itu sendiri. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Fungsi ini merupakan salah satu dari 3 (tiga) fungsi DPR dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Kewenangan DPR sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan tercermin dalam wewenang dan tugas DPR itu sendiri. Sebagai organ utama bersama presiden dalam proses pembentukan undang-undang DPR mempunyai wewenang sebagai berikut:³⁶

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

³⁶ Lihat Pasal 71 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR;
- d. membahas rancangan undang-undang yang diajukan DPD mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undangan tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

Selain wewenang tersebut, dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPR mempunyai tugas antara lain:³⁷

- a. Menyusun, membahas, menetapkan dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. Menyusun, membahas dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Di samping secara kelembagaan, setiap anggota DPR mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Fungsi DPR sebagai salah satu lembaga pembentuk undang-undang lebih jelas lagi dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana DPR terlibat dalam semua proses pembentukan undang-undang mulai dari tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang sampai mencapai persetujuan bersama dengan Presiden.

³⁷ Lihat Pasal 72 huruf a, b dan c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada proses perencanaan undang-undang, DPR bersama dengan DPD dan Presiden melaksanakan penyusunan program legislasi nasional.³⁸ Hasil penyusunan prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi prolegnas dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR dan prolegnas tersebut ditetapkan dengan keputusan DPR.³⁹

Proses selanjutnya adalah penyusunan undang-undang di mana DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang dengan disertai dengan naskah akademik.⁴⁰ RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.⁴¹ Untuk Rancangan undang-undang dari DPR, rancangan undang-undang tersebut disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kemudian Presiden menugasi menteri untuk mewakili Presiden untuk membahas rancangan undang-undang tersebut bersama DPR dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan DPR diterima.⁴² Apabila Rancangan undang-undang dari Presiden atau pemerintah, rancangan undang-undang tersebut diajukan dengan surat Presiden kepada Pimpinan DPR. Surat Presiden tersebut memuat penunjukan Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan dengan DPR. Dan DPR mulai membahas rancangan undang-undang tersebut dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima.⁴³ Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden mengajukan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan undang-undang

³⁸ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁹ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁰ Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴¹ Pasal 46 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴² Pasal 49 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴³ Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dari DPR dan rancangan undang-undang dari Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.⁴⁴

Tahapan yang terakhir adalah pembahasan rancangan undang-undang, dimana pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR dengan Presiden atau Menteri yang mewakili.⁴⁵ Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.⁴⁶ Tingkat pembicaraan tersebut yaitu: Pertama, Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran atau rapat Panitia Khusus, dan Kedua, Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.⁴⁷

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:⁴⁸

a. Pengantar musyawarah;

Dalam pengantar musyawarah ini, DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari DPR, dan jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan.

b. Pembahasan daftar inventarisasi masalah;

Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden.

c. Penyampaian pendapat mini.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD dan hasil pembicaraan tingkat I;

b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan

⁴⁴ Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁵ Pasal 65 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁶ Pasal 66 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁷ Pasal 66 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁸ Pasal 68 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

c. Penyampaian pendapat akhir presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.⁴⁹

Proses pembahasan undang-undang antara DPR dan Presiden, jika berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

Persetujuan dilaksanakan dengan cara musyawarah mufakat dan jika tidak tercapai maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dan jika tidak tercapai persetujuan bersama antara presiden dan DPR, maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Selain dalam proses pembentukan undang-undang, DPR juga mempunyai wewenang dalam hal proses pengesahan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang. Di mana Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikut setelah peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut diundangkan. Dalam hal ini, DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Jika, peraturan pemerintah pengganti undang-undang mendapat persetujuan DPR, maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut ditetapkan menjadi undang-undang. Tetapi, jika tidak mendapat persetujuan dari DPR maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.

3. Presiden

Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Menurut Bagir Manan, ditinjau dari pembagian kekuasaan, tugas dan wewenang presiden sebagai eksekutif dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan yaitu kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan di bidang perundang-undangan, kekuasaan dibidang yustisial dan kekuasaan dalam hubungan

⁴⁹ Pasal 69 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

luar negeri. Kekuasaan di bidang perundang-undangan yang terdiri dari:⁵⁰

1. Kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Kekuasaan membentuk peraturan pemerintah;
3. Kekuasaan menetapkan peraturan presiden; dan
4. Kewenangan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam proses pembentukan undang-undang, presiden sama dengan DPR harus terlibat dalam semua proses pembentukan undang-undang mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pembahasan dan persetujuan. Tetapi, presiden mempunyai satu tambahan tugas lagi yaitu mengesahkan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR.

Dalam proses perencanaan, Presiden bersama dengan DPR dan DPD bersama-sama dalam menyusun program legislasi nasional.⁵¹ Dalam proses penyusunan undang-undang, presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang dan rancangan undang-undang tersebut harus disertai dengan naskah akademik.⁵² Rancangan undang-undang dari Presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR. Dan akan mulai dibahas paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima.⁵³ Pembahasan undang-undang antara Presiden yang diwakili menteri dengan DPR dilakukan melalui 2 (dua) tingkatan yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran atau rapat Panitia Khusus dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.⁵⁴ Setelah dalam pembahasan dicapai

⁵⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 115-179.

⁵¹ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵² Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵³ Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁴ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR, maka rancangan undang-undang yang telah disetujui tersebut disampaikan pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.⁵⁵

Proses pembahasan undang-undang antara DPR dan Presiden, jika berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

Dapat dikatakan bahwa dalam pembentukan undang-undang, Presiden sebagai lembaga yang (i) berhak mengajukan rancangan, (ii) berhak membahas rancangan undang-undang itu bersama DPR, (iii) berhak menyatakan persetujuan ataupun penolakan atas rancangan atau bagian dari rancangan undang-undang itu, (iv) berhak mengesahkan rancangan undang-undang itu secara resmi menjadi undang-undang dan (v) memerintahkan pengundangan dan mengundangkan undang-undang itu sehingga menjadi mengikat untuk umum, dan menurut Jimly Asshiddiqie tetap disebut sebagai *co-legislator*.⁵⁶

Kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dapat kita temukan dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disebutkan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan kepada DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan dalam bentuk rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang. Jika disetujui DPR maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang ditetapkan menjadi undang-undang. Jika tidak mendapat persetujuan dari DPR maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut.⁵⁷

⁵⁵ Pasal 72 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, 2010, hlm. 120.

⁵⁷ Pasal 52 – 53 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya dalam pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, Presiden mempunyai hak prerogatif dalam penyusunan kedua instrumen hukum tersebut tanpa adanya keterlibatan dari lembaga lain. Dalam proses penyusunan Peraturan Pemerintah, semua proses dari perencanaan semuanya menjadi domain pemerintah. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah disusun dengan memuat judul dan materi muatan rancangan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁵⁸

4. Dewan Perwakilan Daerah

Dalam proses pembentukan undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga memegang fungsi yang tidak boleh diabaikan. Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”. Selanjutnya dalam Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.

Dalam bidang-bidang tersebut, DPD dapat berperan sebagai inisiator pembentuk undang-undang dengan cara menyusun dan mengajukan rancangan undang-undang.⁵⁹ Tetapi, dalam penjabaran Pasal 22D ayat (1) tersebut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan dalam Pasal 43 ayat (1) bahwa Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR atau

⁵⁸ Pasal 24 s/d 26 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara ...*, Op. Cit., hlm. 124.

Presiden. Ketentuan ini justru tidak mengakui keberadaan dari DPD sebagai lembaga yang berhak mengajukan rancangan undang-undang khusus untuk bidang tertentu.

Peran penting DPD dalam pembentukan undang-undang meliputi (1) sebagai inisiator atau pengusul rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu; (2) sebagai *co-legislator* dalam pembahasan rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu dan (3) sebagai pemberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tertentu, dan keberadaan DPD dapat juga dikatakan sebagai *co-legislator*.⁶⁰ Di mana sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang tugas konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali.⁶¹

Keberadaan DPD sebagai *co-legislator* masih mengalami pelemahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan tersebut kemudian diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi oleh DPD. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, mahkamah menyimpulkan 5 (lima) pokok persoalan konsitusional, yaitu:(1) kewenangan DPD mengusulkan rancangan undang-undang yang diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 yang menurut DPD rancangan undang-undang DPD harus diperlakukan setara dengan rancangan undang-undang dari Presiden dan DPR; (2) kewenangan DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang disebut Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 bersama DPR dan Presiden; (3) kewenangan DPD memberi persetujuan atas rancangan undang-undang yang disebut Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945; (4) keterlibatan DPD dalam program legislasi nasional yang menurut DPD sama dengan keterlibatan DPR dan Presiden,serta kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang disebut Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945.

Kemudian dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, mahkamah menyatakan bahwa kedudukan DPD dalam bidang legislasi setara dengan Presiden dan DPR. Di mana DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang dan

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 125.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 143.

rancangan tersebut menjadi rancangan inisiatif DPD. Kemudian DPD ikut dalam penyusunan perencanaan pembentukan undang-undang dalam program legislasi nasional, selain itu DPD juga ikut membahas rancangan undang-undang bersama Presiden dan DPR. Di mana DPD ikut dalam 3 (tiga) tahapan dalam Pembicaraan Tingkat I, yaitu pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah dan penyampaian pendapat mini, sedangkan sebelumnya hanya ikut dalam 2 (dua) tahapan yaitu pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini. Selanjutnya dalam Pembicaraan Tingkat II, DPD menyampaikan pendapat sebelum persetujuan DPR dan Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini telah mengangkat derajat DPD menjadi setara dengan Presiden dan DPR dan ini memberikan warna baru dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Dengan pembahasan rancangan undang-undang dengan tiga lembaga yaitu Presiden, DPR dan DPD, diharapkan undang-undang yang dihasilkan lebih partisipatif sesuai dengan aspirasi rakyat.

Untuk lebih menguatkan fungsi legislasi DPD, di masa depan agar DPD bukan hanya memiliki fungsi legislasi hanya dalam hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, tetapi juga diberi kewenangan dalam pembentukan undang-undang pada umumnya.⁶²

5. Kepala Daerah

Dalam pembentukan peraturan daerah, tugas dan wewenang Kepala Daerah khususnya di bidang legislasi dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas Kepala Daerah di bidang legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) huruf c dan d yaitu “menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD” dan “menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama”. Sedangkan

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 78.

wewenang Kepala Daerah di bidang legislasi diatur dalam Pasal 65 ayat (2) huruf a dan b yaitu “mengajukan rancangan Perda” dan “menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

Tugas dan wewenang Kepala Daerah di bidang legislasi mulai dari proses perencanaan sampai dengan penetapan suatu peraturan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Proses perencanaan peraturan daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah. Program Legislasi Daerah ini disusun oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.⁶³ Penyusunan Prolegda dari Pemerintah Daerah diatur dengan Peraturan Gubernur.⁶⁴

Tahapan selanjutnya yaitu tahap penyusunan Peraturan Daerah, di mana rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dan rancangan peraturan daerah tersebut harus disertai dengan naskah akademik.⁶⁵ Rancangan Peraturan Daerah dari Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada Pimpinan DPRD.⁶⁶ Selanjutnya rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah.⁶⁷ Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.⁶⁸

6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sama halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai 3 (tiga) fungsi, di mana salah satunya adalah fungsi pembentukan Peraturan Daerah. Fungsi pembentukan peraturan daerah dilaksanakan

⁶³ Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁴ Pasal 36 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁵ Pasal 56 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁶ Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁷ Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁸ Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dengan cara:

- a. Membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah;
- b. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah; dan
- c. Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama Kepala Daerah.

Dalam melaksanakan fungsi tersebut DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama dengan Kepala Daerah dan membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah.

Tugas dan wewenang DPRD dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah, DPRD bersama Pemerintah Daerah menyusun Program Legislasi Daerah. Penyusunan Prolegda dari DPRD diatur dengan Peraturan DPRD. Tahap penyusunan peraturan daerah dilaksanakan dengan pengajuan rancangan peraturan daerah, di mana rancangan peraturan daerah juga dapat berasal dari DPRD dan rancangan peraturan daerah harus disertai dengan naskah akademik. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Tahap pembahasan peraturan daerah juga dilaksanakan bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.

B. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Kelima proses inilah yang akan dijelaskan secara rinci. Ketentuan ini berbeda dengan pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat

dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Tahapan yang hilang dari ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah tahap penyebarluasan. Terkait dengan terdapatnya tahapan penyebarluasan sebagai salah satu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mendapat kritikan dari Maria Farida Indrati Soeprapto yang mengatakan bahwa pemakaian istilah penyebarluasan adalah tidak tepat, oleh karena proses penyebarluasan selama ini dilakukan setelah suatu peraturan perundang-undangan selesai dibentuk, artinya setelah disahkan atau ditetapkan dan diundangkan. Dengan demikian, memasukkan kata penyebarluasan dapat berakibat peraturan perundang-undangan tersebut dianggap belum selesai proses pembentukannya, apabila seluruh masyarakat di Indonesia belum mengetahui keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut.⁶⁹

Walaupun bukan lagi merupakan salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam buku ini terkait dengan penyebarluasan peraturan perundang-undangan akan dijelaskan karena ketentuan mengenai penyebarluasan peraturan perundang-undangan masih diatur dalam Bab X Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain penyebarluasan, tahapan yang bukan merupakan salah satu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam buku ini adalah terkait dengan pengharmonisasian yang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan pada proses penyusunan.

⁶⁹ Ali Marwan Hsb, "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016, hlm. 257.

1. PERENCANAAN

a. Perencanaan Undang-Undang

Ketentuan mengenai perencanaan undang-undang diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara umum perencanaan undang-undang meliputi kegiatan:⁷⁰

- 1) penyusunan naskah akademik ;⁷¹
- 2) penyusunan program legislasi nasional jangka menengah;
- 3) penyusunan program legislasi nasional prioritas tahunan;
- 4) perencanaan penyusunan rancangan undang-undang;
- 5) kumulatif terbuka; dan
- 6) perencanaan penyusunan rancangan undang-undang di luar program legislasi nasional.

Dalam penyusunan program legislasi nasional didasarkan pada skala prioritas yang daftarnya disusun berdasarkan atas:

- 1) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) perintah undang-undang lainnya;
- 4) sistem perencanaan pembangunan nasional;
- 5) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 6) rencana pembangunan jangka menengah;

⁷⁰ Lihat Ketentuan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁷¹ Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi, atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

- 7) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- 8) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Program legislasi nasional yang disusun berdasarkan skala prioritas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Di mana materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi:

- 1) latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- 3) jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur tersebut telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik.

Penyusunan program legislasi nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Di mana program legislasi nasional ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan. Penyusunan program legislasi nasional jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai program legislasi nasional untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Adapun maksud penyusunan program legislasi nasional adalah sebagai berikut:⁷²

- 1) memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum di bidang peraturan perundang-undangan di tingkat pusat;
- 2) menyusun skala prioritas penyusunan undang-undang sebagai program yang berkesinambungan dan terpadu sebagai pedoman bersama dalam pembentukan undang-undang oleh lembaga yang berwenang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional;
- 3) sebagai sarana untuk mewujudkan sinergi antarlembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat;
- 4) mempercepat proses pembentukan undang-undang dengan memfokuskan kegiatan penyusunan rancangan undang-undang menurut skala prioritas yang ditetapkan;
- 5) menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan undang-undang.

⁷² Cahyani Suryandari, dkk., *Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, BPSDM Hukum dan HAM, Jakarta, 2019, hlm. 35 – 36.

Dalam rangka penyusunan program legislasi nasional di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan program legislasi nasional di lingkungan pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perencanaan rancangan undang-undang di lingkungan pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan 2 (dua) mekanisme, yaitu:

a. program legislasi nasional jangka menengah

Beberapa tahapan yang dilakukan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) menyiapkan rancangan awal program legislasi nasional jangka menengah di lingkungan pemerintah sebagai penjabaran visi, misi, dan program presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, dan program prioritas Presiden jangka menengah berupa daftar rancangan undang-undang atau arah kerangka regulasi yang didasarkan pada:
 - a) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c) perintah undang-undang lainnya;
 - d) sistem perencanaan pembangunan nasional;
 - e) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
 - f) rencana pembangunan jangka menengah;
 - g) rencana kerja pemerintah; dan
 - h) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.
- 2) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sekretariat negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, dan menteri yang menyelenggarakan

urusan pemerintahan di bidang dalam negeri sesuai dengan kewenangannya. Daftar rancangan undang-undang atau arah kerangka regulasi disusun berdasarkan hasil penelitian atau pengkajian yang memuat:

- a) judul;
 - b) konsepsi yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan;
 - c) dasar penyusunan; dan
 - d) keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 3) menyampaikan daftar rancangan undang-undang atau arah kerangka regulasi kepada kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian untuk mendapatkan tanggapan atau masukan. Tanggapan atau masukan dari kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian disampaikan kepada menteri dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal daftar rancangan undang-undang atau arah kerangka regulasi diterima. Tanggapan atau masukan dapat berupa usul penambahan atau pengurangan terhadap konsep daftar rancangan undang-undang atau arah kerangka regulasi. Tanggapan atau masukan menjadi bahan dalam finalisasi rancangan program legislasi nasional jangka menengah;
- 4) menyampaikan rancangan program legislasi nasional jangka menengah kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri untuk disepakati dan dituangkan ke dalam program legislasi nasional jangka menengah sebagai prioritas kerangka regulasi dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan;
- 5) menyampaikan program legislasi nasional yang telah disetujui Presiden kepada DPR melalui badan legislasi.

b. program legislasi nasional prioritas tahunan

Beberapa tahapan dari penentuan program legislasi nasional prioritas tahunan adalah:

- 1) menteri menyiapkan penyusunan program legislasi nasional prioritas tahunan di lingkungan pemerintah dilakukan secara paralel dengan penyusunan rancangan rancan kerja pemerintah;
- 2) penyusunan program legislasi nasional prioritas tahunan berupa daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan program legislasi nasional jangka menengah;
- 3) dalam menyiapkan penyusunan program legislasi nasional prioritas tahunan, menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri;
- 4) menteri menyampaikan daftar program legislasi nasional prioritas tahunan kepada kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian untuk mendapatkan tanggapan atau masukan;
- 5) kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian menyampaikan tanggapan atau masukan atas daftar program legislasi nasional prioritas tahunan kepada menteri dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal daftar rancangan undang-undang diterima;
- 6) tanggapan atau masukan dapat berupa usul penambahan atau pengurangan terhadap daftar rancangan undang-undang dan menjadi bahan dalam finalisasi rancangan program legislasi nasional prioritas tahunan;
- 7) pemrakarsa mengusulkan daftar rancangan undang-undang yang berasal dari program legislasi nasional jangka menengah untuk masuk dalam program legislasi nasional prioritas tahunan dengan melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi:
 - a) naskah akademik;
 - b) surat keterangan penyesuaian naskah akademik dari menteri;

- c) rancangan undang-undang;
 - d) surat keterangan telah selesainya pelaksanaan rapat antarkementerian dan/atau antar-nonkementerian dari pemrakarsa; dan
 - e) surat keterangan telah selesainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang dari menteri.
- 8) menteri menyampaikan hasil penyusunan program legislasi nasional prioritas tahunan kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan;
 - 9) menteri menyampaikan program legislasi nasional yang telah disetujui Presiden kepada DPR melalui badan legislasi.

Penyusunan program legislasi nasional di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi yang dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

Dalam program legislasi nasional juga dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- 1) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 2) akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- 3) anggaran pendapatan dan belanja negara;
- 4) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan
- 5) penetapan/pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Selain daftar kumulatif terbuka, dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar program legislasi nasional mencakup:

- 1) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- 2) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala badan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

b. Perencanaan Peraturan Pemerintah dan Perencanaan Peraturan Presiden

Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dilakukan

dalam suatu program penyusunan peraturan pemerintah. Di mana perencanaan penyusunan peraturan pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Mekanisme yang dijalankan terhadap perencanaan peraturan pemerintah adalah sebagai berikut:

- 1) menteri menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah kepada kementerian/ lembaga pemerintah non-kementerian;
- 2) menteri menyelenggarakan rapat koordinasi antar-kementerian dan/atau antar non-kementerian dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah disampaikan kepada kementerian/ lembaga pemerintah non-kementerian;
- 3) perencanaan penyusunan peraturan pemerintah ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian dapat mengajukan rancangan peraturan pemerintah di luar perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dengan berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.

Perencanaan penyusunan peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan Presiden. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tata cara perencanaan penyusunan peraturan Presiden dilakukan sama dengan tata cara perencanaan penyusunan peraturan pemerintah.

c. Perencanaan Peraturan Daerah

Ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan Peraturan daerah. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan

sistematis.⁷³ Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah diatur secara rinci dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan di atas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala Daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah.
- 2) Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.
- 3) Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait yang terdiri atas:
 - a. Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau

⁷³ Yusdianto, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 No. 2, Mei - Agustus 2012.

- b. Instansi vertikal terkait sesuai dengan:
- 1) Kewenangan;
 - 2) Materi muatan; atau
 - 3) Kebutuhan.
- 4) Hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi/kabupaten/Kota kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah;
- 5) Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah.

Adapun penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD adalah sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Propemperaturan daerah Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan daerah.
- 2) Ketentuan mengenai penyusunan Propemperaturan daerah di lingkungan DPRD diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

Dalam Pasal 16 disebutkan bahwa Propemperda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dan hasil penyusunan tersebut disepakati menjadi program pembentukan peraturan daerah dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Memperhatikan pengaturan yang demikian, menurut Marzuki, Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya paling tidak melakukan inventarisasi dan kajian tentang berbagai peraturan daerah yang masih berlaku maupun yang akan dibentuk, melalui kegiatan:⁷⁴

- a. Menginventarisasi seluruh Peraturan daerah yang sudah ada untuk disusun melalui klasifikasi sebagai berikut:
- 1) Peraturan daerah yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum. Peraturan Daerah yang demikian perlu diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Peraturan daerah yang baru.
 - 2) Peraturan daerah yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan,

⁷⁴ Eka N.A.M Sihombing, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Intelegensia Media, Malang, 2018, hlm. 56 – 57.

sehingga Peraturan daerah yang demikian perlu dilakukan perubahan atau diganti.

- 3) Peraturan daerah yang masih berlaku secara efektif.
- b. Peraturan Daerah yang harus dibuat, dengan memperhatikan:
- 1) Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik undang-undang ataupun peraturan pemerintah
 - 2) Adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pemerintah Daerah
 - 3) Adanya inisiatif rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD.

Berdasarkan inventarisasi yang demikian, maka Badan Pembentukan Peraturan Daerah menyusun rancangan Program Pembentukan Peraturan Daerah selama masa bakti DPRD, yang kemudian berdasarkan skala prioritas disusun sesuai tahun anggaran. Rancangan dimaksud kemudian dibahas bersama dengan Pemerintah Daerah untuk disepakati, yang kemudian dibahas dalam Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan. Meski demikian, dalam hal-hal tertentu dapat terjadi pembentukan Peraturan Daerah diluar Program Legislasi Daerah, disebabkan beberapa hal: ada kebutuhan yang sangat mendesak maupun karena perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membentuk Peraturan Daerah. Hal ini dapat diperhatikan dalam ketentuan Pasal 239 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan dalam program pembentukan peraturan daerah dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: akibat putusan Mahkamah Agung dan terkait APBD. Demikian juga dalam program pembentukan peraturan daerah pada kabupaten/kota, selain terkait dengan putusan Mahkamah Agung dan APBD, dapat memuat program pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa

atau nama lainnya.⁷⁵

Bahkan dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah karena alasan:

- a. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah; dan
- d. Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Peraturan daerah ditetapkan.

2. PENYUSUNAN

a. Penyusunan Undang-Undang

Proses penyusunan undang-undang dapat dilihat berdasarkan inisiatif rancangan undang-undang, yaitu:

1) rancangan undang-undang yang berasal dari DPR

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa rancangan undang-undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani legislasi.

Dalam penyusunan rancangan undang-undang, anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi, dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang.

Rancangan undang-undang disampaikan kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk kemudian dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 57.

2) rancangan undang-undang usul DPD

Berdasarkan ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Daerah mengajukan kepada DPR dan ikut membahas rancangan undang-undang yang materi muatannya berkaitan dengan: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rancangan undang-undang beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR. Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD mengirim surat kepada:

- a) Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD;
- b) pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.

3) rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintahan non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Menteri atau pimpinan lembaga pemerintahan non-kementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antar non-kementerian dengan surat keputusan.

Ketua panitia antarkementerian menyampaikan kepada pemrakarsa mengenai hasil perumusan akhir rancangan undang-undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antar non-kementerian pada setiap lembar naskah rancangan undang-undang yang disertai dengan penjelasan atau keterangan secukupnya.

b. Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Setelah peraturan pemerintah pengganti undang-undang ditetapkan, peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan kepada DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dalam hal peraturan pemerintah pengganti undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam hal peraturan pemerintah pengganti undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. Apabila peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, DPR atau Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

c. Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Tahapan penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sama dengan proses penyusunan undang-undang inisiatif presiden di mana pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian. Di mana keanggotaan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian terdiri atas unsur:

- a) kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b) kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang

diatur dalam rancangan peraturan pemerintah/rancangan peraturan presiden; dan

- c) perancang peraturan perundang-undangan yang berasal dari instansi pemrakarsa.

Kegiatan penyusunan rancangan peraturan pemerintah/rancangan peraturan presiden meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada instansi pemrakarsa.

d. Penyusunan Peraturan Daerah

a. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah

Ketentuan Pasal 25 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah menguraikan secara rinci mengenai proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah.

Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kepala Daerah memerintahkan perangkat daerah pemrakarsa untuk menyusun rancangan peraturan daerah provinsi berdasarkan program pembentukan peraturan daerah. Dalam menyusun rancangan peraturan daerah, Kepala Daerah membentuk tim penyusun rancangan peraturan daerah yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah dengan susunan tim sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah;
- b. Sekretaris Daerah;
- c. Perangkat Daerah pemrakarsa;
- d. Perangkat Daerah yang membidangi hukum provinsi;
- e. Perangkat Daerah terkait; dan
- f. Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, Kepala Daerah dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim penyusun rancangan Peraturan daerah. Tim Penyusun dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh perangkat daerah pemrakarsa. Ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam penunjukan Ketua Tim penyusunan Peraturan daerah, perangkat daerah pemrakarsa diberikan diskresi untuk menunjuk Ketua Tim,

apakah berasal dari perangkat daerah, perancang peraturan perundang-undangan atau akademisi. Namun, dalam hal ketua tim adalah pejabat lain yang ditunjuk, pimpinan perangkat daerah pemrakarsa tetap bertanggungjawab terhadap materi muatan rancangan peraturan daerah yang disusun.

Dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, Tim Penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan. Ketua tim penyusun rancangan Peraturan daerah melaporkan kepada sekretaris daerah mengenai perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah untuk mendapatkan arahan atau keputusan.

Rancangan peraturan daerah yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh ketua tim penyusun dan perangkat daerah pemrakarsa. Ketua tim penyusun menyampaikan hasil rancangan peraturan daerah kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

Sekretaris daerah provinsi menugaskan kepala perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah. Dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sekretaris daerah provinsi menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kepada pemrakarsa dan pimpinan perangkat daerah provinsi terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman rancangan peraturan daerah. Sekretaris daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah yang telah dibubuhi paraf persetujuan kepada Kepala Daerah. Setiap rancangan peraturan daerah yang merupakan konsep akhir yang akan disampaikan

kepada DPRD harus dipaparkan ketua tim kepada Kepala Daerah.

b. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD

Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan daerah berdasarkan program pembentukan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah yang telah diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau badan pembentukan peraturan daerah disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Penjelasan atau keterangan dimaksud memuat: a. pokok pikiran dan materi muatan yang diatur; b. daftar nama; dan c. tanda tangan pengusul. Sedangkan Naskah akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan. Penyampaian rancangan peraturan daerah diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi mengatur mengenai: a. APBD provinsi; b. Pencabutan peraturan daerah provinsi; atau c. perubahan peraturan daerah provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penyampaian rancangan peraturan daerah provinsi tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan rancangan peraturan daerah kepada Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan pengkajian. Pengkajian dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah. Badan pembentukan peraturan daerah menyampaikan hasil pengkajian rancangan peraturan daerah kepada pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Badan Pembentukan Peraturan daerah dalam rapat paripurna DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah kepada anggota DPRD

provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.

Dalam rapat paripurna DPRD: a. pengusul memberikan penjelasan; b. fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan c. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD provinsi lainnya.

Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan peraturan daerah, berupa: a. persetujuan; b. persetujuan dengan perubahan; atau c. penolakan. Dalam hal persetujuan dengan perubahan, pimpinan DPRD menugaskan komisi, gabungan komisi, Badan Pembentukan Peraturan daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut. Penyempurnaan rancangan peraturan daerah provinsi disampaikan kembali kepada pimpinan DPRD provinsi.

Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk dilakukan pembahasan. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Kepala Daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD dan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Kepala Daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

3. PEMBAHASAN

a. Pembahasan Undang-Undang

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

Pembahasan rancangan undang-undangan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia

khusus, dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan:

- a) pengantar musyawarah, di mana dalam pengantar musyawarah:
 - 1) DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari DPR;
 - 2) DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR;
 - 3) Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau
 - 4) Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.
- b) Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh:
 - 1) Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR; atau
 - 2) DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.
- c) penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:
 - 1) fraksi;
 - 2) DPD, jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD; dan
 - 3) Presiden.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

- 1) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- 2) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- 3) penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

b. Pembahasan Peraturan Daerah

1. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang Berasal dari Kepala Daerah

Pembahasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada pimpinan DPRD. Surat pengantar Kepala Daerah dimaksud, paling sedikit memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. Materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan peraturan daerah.

Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah disusun berdasarkan naskah akademik, naskah akademik disertakan dalam penyampaian rancangan peraturan daerah. Dalam rangka pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD, perangkat daerah pemrakarsa memperbanyak rancangan peraturan daerah sesuai jumlah yang diperlukan.

Kepala Daerah membentuk tim dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD. Tim dimaksud diketuai oleh sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Ketua tim dimaksud melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan arahan dan keputusan.

b. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang Berasal dari DPRD

Pembahasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Surat pengantar pimpinan DPRD dimaksud paling sedikit memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. Materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan peraturan daerah. Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD disusun berdasarkan naskah akademik, naskah akademik disertakan dalam penyampaian rancangan peraturan daerah. Dalam rangka pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD,

sekretariat DPRD memperbanyak rancangan peraturan daerah sesuai jumlah yang diperlukan.

Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD atau Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dimaksud, dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I meliputi:

- a. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan:
 - 1) Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
 - 2) Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
 - 3) Tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 - 1) Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Pembentukan Peraturan daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
 - 2) Pendapat Kepala Daerah terhadap rancangan peraturan daerah provinsi; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
 - 3) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya. Pembicaraan tingkat II meliputi:
 - a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 - 1) Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
 - 2) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
 - b. Pendapat akhir Kepala Daerah.

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah oleh Kepala Daerah, disampaikan dengan surat Kepala Daerah disertai alasan penarikan. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah oleh DPRD, dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Kepala Daerah. Rancangan peraturan daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

4. PENGESAHAN/PENETAPAN

a. Pengesahan Undang-Undang

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang yang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Pengesahan dilakukan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama DPR dan Presiden.

Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Undang-undang tanpa pengesahan presiden tersebut sudah pernah terjadi dalam ketatanegaraan Indonesia, di mana ada 4 (empat) undang-undang yang diundangkan dalam lembaran negara tanpa pengesahan presiden. Keempat undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden.

c. Penetapan Peraturan Daerah

Rancangan peraturan daerah yang telah diberikan nomor registrasi disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur dan untuk peraturan daerah kabupaten/kota disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Penandatanganan rancangan peraturan daerah dimaksud dilakukan oleh Kepala Daerah. Dalam hal Kepala Daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap penandatanganan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian atau pejabat Kepala Daerah.

Penandatanganan peraturan daerah atau nama lainnya dibuat dalam rangkap 4 (empat). Pendokumentasian naskah asli Peraturan daerah dimaksud oleh: a. DPRD b. Sekretaris daerah; c. perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota berupa minute; dan d. Perangkat daerah pemrakarsa.

5. PENGUNDANGAN

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah; atau Berita Daerah. Adapun pengundangan peraturan perundang-undangan dilaksanakan sebagai berikut:

1) pengundangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - b. Peraturan Pemerintah;
 - c. Peraturan Presiden; dan
 - d. Peraturan Perundang-undangan lainnya yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Keputusan Presiden tentang pengesahan perjanjian internasional, peraturan Bank Indonesia.
- 2) pengundangan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia adalah penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia;
 - 3) pengundangan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi peraturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia antara lain: Peraturan Menteri;
 - 4) pengundangan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia adalah memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dan hal-hal yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
 - 5) pengundangan dalam Lembaran Daerah meliputi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota;
 - 6) pengundangan dalam Tambahan Lembaran Daerah yaitu memuat penjelasan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota yang dimuat dalam Lembaran Daerah;
 - 7) pengundangan dalam Berita Daerah yaitu peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota.

6. PENGHARMONISASIAN

Pengharmonisasian yang berasal dari kata “harmonisasi” menurut Kusnu Goesniadhie adalah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan antara berbagai faktor yang sedemikian rupa hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan atau

membentuk suatu keseluruhan dari undang-undang sebagai bagian dari suatu sistem.⁷⁶ Dengan demikian Pengharmonisasian bermakna kegiatan untuk mengharmonisasikan atau menyelaraskan. Lebih lanjut Wicipto Setiadi mengemukakan bahwa pengharmonisasian adalah untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).⁷⁷ Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya sistem hierarki peraturan perundang-undangan⁷⁸ sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Paling tidak terdapat 3 (tiga) alasan mengapa diperlukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan, yaitu:⁷⁹

1. Peraturan Perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional. Peraturan perundang-undangan sebagai suatu system atau sub system dari system yang lebih besar harus memenuhi ciri-ciri antara lain, ada saling ketertarikan dan saling tergantung dan merupakan satu kebulatan yang utuh.
2. Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang kompeten.

⁷⁶ Qomaruddin dan Nasruddin, *Modul Diklat Jabatan Fungsional Perancang Pertama (Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi, Peraturan Perundang-undangan)*, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2013, hlm. 7.

⁷⁷ Bayu Dwi Anggono, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangn di Bidang Penanggulangan Bencana, *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 22, Nomor 2, Juni 2010, hlm. 386

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Qomaruddin dan Nasruddin, *Modul Diklat...*, *Op. Cit.*, hlm. 9-14

3. Untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mencegah sejak awal terjadinya tumpang tindih dan disharmoni peraturan perundang-undangan yang potensial terjadi.

Selain itu, untuk mencapai harapan bahwa peraturan perundang-undangan dapat menciptakan kepastian hukum dan tertib hukum dalam penerapannya diperlukan upaya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan yang dikenal selama ini. Adapun urgensi dilakukannya perngharmonisasian adalah:⁸⁰

1. sistem hukum Indonesia dipengaruhi oleh 3 (tiga) sistem hukum yaitu sistem hukum barat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum adat. Sehingga berpotensi untuk terjadi disharmoni. Hukum barat, hukum Islam, dan hukum adat merupakan hukum yang hidup di dalam masyarakat dan merupakan bagian dari kesatuan hukum positif di Indonesia. Oleh karena itu, pengharmonisasian suatu rancangan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketiga dimensi pada sistem hukum tersebut agar tercipta sistem hukum nasional yang utuh;
2. kewenangan pembentuk peraturan perundang-undangan yang tersebar pada kewenangan lembaga baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan;
3. ego sektoral terkait dengan kewenangan antar lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan dan pejabat yang berwenang menetapkan. Sehingga keputusan harus dilakukan melalui tahapan yang sangat panjang yang dapat menghambat pembahasan;
4. segala permasalahan diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan;
5. belum optimalnya peran biro hukum atau bagian hukum di daerah;
6. peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum;
7. konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-

⁸⁰ Pocut Eliza, dkk., *Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, BPSDM Hukum dan HAM, Jakarta, 2019, hlm. 12 – 20.

undangan;

8. peraturan perundang-undangan dapat diuji (*judicial review*);
9. untuk menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum; Adapun aspek-aspek pengharmonisasian sebagai berikut:⁸¹
 1. Aspek materi muatan. Aspek materi muatan mencakup:
 - a. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila
 - b. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan UUDNRI Tahun 1945
 - c. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan asas-asas hukum
 - d. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horizontal.
 2. Aspek teknik penyusunan. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang standar dan baku selain menciptakan adanya penyamaan persepsi tentang berbagai aspek teknis juga meningkatkan efisiensi pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, proses pengharmonisasian dilaksanakan pada tahapan penyusunan peraturan perundangan-undangan. Namun, kondisi disharmoni peraturan perundang-undangan terjadi bukan hanya dalam proses penyusunan saja, tetapi juga dapat terjadi pada saat proses perencanaan. Oleh karena itu, seyogianya proses pengharmonisasian harus dilaksanakan pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁸²

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 14-19

⁸² Eka N.A.M Sihombing, "Disbursing Obesity of Local Regulation Through Program Harmonizing Local Regulation Formation", *International Journal of Humanities and Social Science Research*, Volume 4, Issue 5, September 2018, hlm. 16 – 17.

7. PENYEBARLUASAN

Ketentuan mengenai penyebarluasan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 88 sampai dengan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyebarluasan undang-undang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan undang-undang, pembahasan Rancangan undang-undang hingga pengundangan undang-undang. Penyebarluasan undang-undang dapat juga dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah khusus untuk undang-undang yang berkaitan dengan fungsi Dewan Perwakilan Daerah. Untuk penyebarluasan peraturan daerah baik peraturan daerah Provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Dari ketentuan ini dapat kita lihat bahwa penyebarluasan seharusnya dilakukan mulai dari tahap paling awal yaitu ketika menyusun Program Legislasi baik Program Legislasi Nasional maupun Program Legislasi Daerah. Sudah seharusnya juga masyarakat mengetahui peraturan perundang-undangan apa saja yang akan dibentuk untuk masa satu tahun. Sehingga masyarakat dapat menilai peraturan perundang-undangan apa saja yang memang sangat diperlukan dan mendesak dan apa saja yang dapat ditunda. Demikian juga setelah berbentuk rancangan, wajib juga disebarluaskan kepada masyarakat.

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan disetujui usul DPR yang melihat bahwa penyebarluasan undang-undang dan peraturan daerah, semestinya melibatkan 2 (dua) pihak pembentuk undang-undang atau peraturan daerah. Penyebarluasan undang-undang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan prolegnas, penyusunan RUU, Pembahasan RUU hingga pengundangan undang-undang. Untuk menyebarkan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi DPR. Kemudian untuk penyebarluasan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Komisi/Panitia/badan/Badan Legislasi DPR. Sedangkan penyebarluasan RUU yang berasal dari Presiden

dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.⁸³

Ketentuan yang sama juga berlaku dalam penyebarluasan Perda, di mana penyebarluasan dilakukan oleh DPRD bersama pemerintah daerah sejak penyusunan prolegda, penyusunan Raperda, pembahasan Raperda, hingga pengundangan Raperda. Untuk penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi Daerah. Kemudian untuk penyebarluasan Raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Sedangkan penyebarluasan Raperda yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota dilaksanakan oleh sekretaris daerah.⁸⁴

Penyebarluasan undang-undang yang terdapat dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain menyebutkan bahwa penyebarluasan undang-undang dilakukan secara bersama oleh DPR dan Pemerintah, dapat pula melibatkan DPD dalam hal undang-undang tersebut sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sementara penyebarluasan perda dilakukan secara bersama oleh DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/kota dengan gubernur atau bupati/walikota.

Adapun naskah peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Ketentuan tentang penyebarluasan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini dilakukan untuk lebih memperbaiki mekanisme dalam memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

⁸³ Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif; Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 90.

⁸⁴ *Ibid.*

Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan melalui media cetak, media elektronik dan cara lainnya. Penyebarluasan melalui media cetak berupa lembaran lepas maupun himpunan. Sedangkan penyebarluasan melalui media elektronik dilakukan melalui situs web kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan dapat diakses melalui website www.djpp.kemenkumham.go.id. Penyebarluasan dapat juga dilakukan dengan tatap muka atau dialog langsung berupa ceramah, workshop/seminar, pertemuan ilmiah, konferensi pers dan cara lainnya.

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁸⁵

1. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui media cetak, media elektronik, dan cara lainnya.
2. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan melalui media cetak berupa lembaran lepas maupun himpunan.
3. Penyebarluasan Lembaran Negara Republik Indonesia dalam bentuk lembaran lepas yang dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk disampaikan kepada kementerian/Lembaga yang memprakarsai atau menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut, dan masyarakat yang membutuhkan.
4. Penyebarluasan Lembaran Negara Republik Indonesia dalam bentuk himpunan yang dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk disampaikan kepada Lembaga Negara, Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pihak terkait.
5. Penyebarluasan melalui media elektronik dilakukan melalui situs web Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dan dapat diakses melalui website: peraturan.go.id, atau lainnya.
6. Penyebarluasan dengan cara sosialisasi dapat dilakukan dengan tatap muka atau dialog langsung, berupa ceramah workshop/seminar, pertemuan ilmiah, konferensi pers, dan cara lainnya.

⁸⁵ Ali Marwan Hsb, "Mengkritisi Teori...", *Op. Cit.*, hlm. 258 – 259.

C. Peran Serta Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penyusunan suatu peraturan perundang-undangan berlangsung dalam struktur sosial tertentu dan demikian merupakan bagian dari proses sosial yang besar. Dengan kata lain sangat tergantung dari kondisi masyarakat.⁸⁶ Dengan demikian, partisipasi masyarakat menjadi penting karena masyarakat sendiri yang mengetahui bagaimana kondisi mereka. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting karena, Pertama, menjangkau pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik, Kedua, menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, Ketiga, menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggungjawab atas peraturan perundang-undangan tersebut.⁸⁷

Sedangkan menurut Alexander Abe, partisipasi masyarakat secara langsung akan membawa 3 (tiga) dampak penting yaitu, Pertama, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat, Kedua, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, karena semakin banyak jumlah pihak yang terlibat semakin baik, Ketiga, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.⁸⁸

Selain itu, menurut Sad Dian Utomo bahwa partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik mempunyai manfaat sebagai berikut:⁸⁹

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik;

⁸⁶ Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting; Pelembgaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, MCW dan YAPPIKA, Malang, 2007, hlm. 185.

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 187.

⁸⁸ Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005, hlm. 90-91.

⁸⁹ Sad Dian Utomo, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan" dalam Indra J. Piliang, dkk, *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003, hlm. 267-272.

2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik;
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif;
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterliban masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Sejalan dengan hal-hal di atas, menurut Mas Achmad Santosa bahwa pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas.⁹⁰ Dan jika pembentukan peraturan perundang-undangan terbentuk akibat proses yang tidak partisipatif akan mengakibatkan 4 (empat) hal yakni: Pertama, peraturan tersebut tidak efektif dalam arti tidak mencapai tujuan yang diharapkan dari pembentukan peraturan tersebut, Kedua, peraturan tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan atau gagal sejak dini, Ketiga, peraturan tersebut tidak responsif yaitu sejak dirancang sampai diundangkan mendapat penolakan keras dari masyarakat dan Keempat, peraturan yang bukannya memecahkan masalah sosial tetapi malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat.⁹¹

Untuk optimalisasi partisipasi masyarakat Rival G. Ahmad, dkk mengemukakan 8 (delapan) prinsip yang harus digunakan, yaitu:⁹²

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif;
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah diakses;
3. Adanya jaminan prosedur yang terbuka dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam

⁹⁰ Mas Achmad Santosa, *GoodGovernance dan Hukum Lingkungan, Indonesian Center forEnvironmental Lawa (ICEL)*, Jakarta, 2001, hlm. 138.

⁹¹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis...*, *Op. Cit.*, hlm. 106.

⁹² Rival G. Ahmad, dkk, "Dari Parlemen ke Ruang Publik; Menggagas Penyusunan Kebijakan yang Partisipatif, dalam *Jurnal Jentera*, Edisi ke-2, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 109.

- mengawasi proses sejak perencanaan;
4. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan;
 5. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik, misalnya naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan;
 6. Disediakan jaminan banding bagi publik apabila proses pembentukan peraturan perundangan-undangan tidak dilakukan secara partisipatif;
 7. Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk semua proses penyusunan, pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dan diseminasi peraturan perundang-undangan yang telah dilakukan; dan
 8. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Pada dasarnya partisipasi masyarakat bukanlah tujuan akhir. Tujuan sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat pada umumnya agar mampu memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pemerintahan dalam arti luas.⁹³ Sehingga secara hukum, hak masyarakat untuk berpartisipasi akan terlanggar jika pembentuk peraturan perundang-undangan tidak membuka ruang untuk itu. Jika hal itu terjadi, sebuah peraturan perundang-undangan dapat dikatakan tidak memenuhi syarat formal peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dijadikan sebagai alasan untuk melakukan uji formal ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.⁹⁴

Dengan kata lain, pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undang dengan tujuan agar masyarakat mempunyai rasa memiliki dan bertanggungjawab bahwa peraturan-peraturan yang ada dibuat oleh mereka sehingga kepatuhan masyarakat terhadap hukum dapat ditingkatkan.

⁹³ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis...*, *Op. Cit.*, hlm. 107.

⁹⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 292.

Jika dihubungkan dengan proses pembentukan undang-undang yang terdiri dari 3 (tiga) tahap yaitu pra-legislasi, tahap legislasi dan tahap pasca legislasi, partisipasi masyarakat dalam tiap tahap tentu berbeda meskipun ada yang sama. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan dan penyiapan tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan maupun tahap setelah jadi peraturan perundang-undangan.⁹⁵

Pada tahap perencanaan dan penyiapan rancangan peraturan perundang-undangan terdapat 4 (empat) bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan yaitu:⁹⁶

- a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian, hal ini dapat dilakukan oleh masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu peraturan perundang-undangan;
- b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar, partisipasi ini dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu objek yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif. Pengajuan usul inisiatif ini yaitu dengan mengajukan usulan inisiatif agar dibuat suatu peraturan perundang-undangan;
- d. Partisipasi Masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, ini merupakan wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap perencanaan dan penyiapan rancangan peraturan perundang-undangan, yaitu dengan memberikan usulan rancangan peraturan perundang-undangan dari masyarakat.

Pada tahap pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan ada 6 (enam) bentuk partisipasi masyarakat dan ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun keenam bentuk partisipasi tersebut adalah:⁹⁷

- a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/rapat dengar pendapat umum, di mana partisipasi dalam bentuk ini dapat

⁹⁵ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum...*, Op. Cit., hlm. 431-432.

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 432-434.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 434-437.

dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR/DPRD maupun atas keinginan masyarakat sendiri;

- b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan peraturan perundang-undangan alternatif, rancangan alternatif ini dapat diberikan ketika rancangan peraturan perundang-undangan yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas;
- c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak, hal ini dapat dilakukan dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif;
- d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik, partisipasi ini dapat dilakukan dengan membuat dialog dengan menghadirkan narasumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif;
- e. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa, di mana unjuk rasa dilakukan dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan;
- f. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar. Partisipasi ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif, maka narasumber yang dihadirkan tidak hanya dari kalangan para ahli, akademisi, pakar maupun pengamat, tetapi juga mendatangkan juga politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat sesudah menjadi peraturan perundang-undangan dilakukan berkaitan dengan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, di mana masyarakat dapat melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar ke Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang ke Mahkamah Agung. Hal ini dapat dilakukan masyarakat jika merasa hak-hak konstitusionalnya dilanggar dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan.

BAB IV

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN LEMBAGA NEGARA

A. Sejarah dan Perkembangan Lembaga Negara

Sehari setelah Proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menyetujui dan mengesahkan rancangan undang-undang dasar yang telah disusun oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan dan diberi nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam Undang-Undang Dasar tersebut diatur ketentuan tentang beberapa lembaga negara yang akan menjadi organ negara yang menyelenggarakan negara dan pemerintahan. Rinciannya yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.⁹⁸

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dikenal beberapa istilah yang dapat digunakan untuk mendefinisikan lembaga atau organ negara. Konstitusi Republik Indonesia Serikat menyebutnya dengan istilah “alat perlengkapan federal” yang terdiri dari Presiden, menteri-menteri, senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pertimbangan Agung. Sementara itu, Undang-

⁹⁸ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 9.

Undang Dasar Sementara Tahun 1950 menyebutnya dengan istilah “alat perlengkapan negara” yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pertimbangan Agung.⁹⁹

Istilah lembaga negara baru muncul pertama kalinya pada awal orde baru, tepatnya dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Di dalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara Republik Indonesia yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara tertinggi di bawah undang-undang dasar, sedangkan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung sebagai lembaga negara di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁰⁰

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tidak ditemukan sama sekali ketentuan hukum yang mengatur tentang defenisi “lembaga negara”. Satu-satunya petunjuk yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Yang dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2008 dijelaskan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:¹⁰¹

1. Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Dewan Perwakilan Daerah;
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
4. Presiden;
5. Badan Pemeriksa Keuangan;
6. Pemerintah Daerah;
7. Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh

⁹⁹ Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Trisar Mitra Utama, Jambi, 2018, hlm. 78.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 93.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Jenis-Jenis Lembaga Negara

Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, struktur ketatanegaraan dan mekanisme hubungan kerja kelembagaan negara Indonesia juga mengalami perubahan.¹⁰² Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Marwan Mas, terdapat sekitar 34 organ atau lembaga negara yang disebut keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:¹⁰³

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Bab II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga diberi judul Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bab II ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri dari tiga ayat dan Pasal 3 yang terdiri dari 3 ayat;
2. Presiden yang keberadaannya diatur dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu ayat (2). Pasal 4 ayat (2) itu menegaskan “dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”;
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bersama-sama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal

¹⁰² A. Salman Manggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Gramata Publishing, Bekasi, 2016, hlm. 25.

¹⁰³ Marwan Mas, *Hukum Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 201 – 204.

- 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. Menteri Pertahanan bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
 8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”;
 9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 14. Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

17. Pemerintah Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
20. Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus atau istimewa kini diatur tersendiri oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, misalnya Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;
21. Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Bab VII Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat Nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang;
24. Bank sentral yang disebut secara eksplisit oleh Pasal 23D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Seperti halnya Komisi Pemilihan Umum, Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum menentukan bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan dan diwarisi dari sejarah masa lalu;

25. Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul Badan Pemeriksa Keuangan, dan terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
26. Mahkamah Agung yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
27. Mahkamah Konstitusi yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia diatur tersendiri dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
30. Angkatan Darat diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
31. Angkatan Laut diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
32. Angkatan Udara diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang juga diatur dalam Bab XII pada Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

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

Dari lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak semua ditentukan dengan jelas, keberadaannya dan kewenangannya. Yang keberadaannya dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:¹⁰⁴

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri);
3. Menteri dan Kementerian Negara;
4. Dewan Pertimbangan Presiden;
5. Pemerintahan Daerah Provinsi;
6. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi;
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
8. Pemerintah Daerah Kabupaten;
9. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten;
10. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
11. Pemerintah Daerah Kota;
12. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota;
14. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
15. Dewan Perwakilan Rakyat;
16. Dewan Perwakilan Daerah;
17. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang oleh undang-undang Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum;
18. Badan Pemeriksa Keuangan;
19. Mahkamah Agung;
20. Mahkamah Konstitusi;
21. Komisi Yudisial;
22. Tentara Nasional Indonesia; dan
23. Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari beberapa lembaga negara tersebut, dapat dibedakan kedudukannya secara hierarki. Hierarki antara lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 49 – 50.

tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para penjabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya; dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.¹⁰⁵

Dari segi hierarkinya, menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Adapun yang termasuk organ lapis pertama, yaitu:¹⁰⁶

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat;
- 3) Dewan Perwakilan Daerah;
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 5) Mahkamah Konstitusi;
- 6) Mahkamah Agung; dan
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua dapat disebut sebagai lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ lapis kedua adalah:¹⁰⁷

- 1) Menteri Negara;
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara;
- 4) Komisi Yudisial;
- 5) Komisi Pemilihan Umum; dan
- 6) Bank Sentral.

Organ lapis ketiga yaitu lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Di mana pada Pasal 18 disebutkan sebagai berikut:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 106.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 106 – 107.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 107.

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ yang disebut sebagai organ daerah yang merupakan lembaga negara yang berada di daerah. Lembaga-lembaga daerah tersebut adalah:¹⁰⁸

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi;
- 2) Gubernur;
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- 4) Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- 5) Bupati;
- 6) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
- 7) Pemerintahan Daerah Kota;
- 8) Walikota; dan
- 9) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota.

Terkait dengan keberadaan lembaga daerah yang disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ada yang penting harus diperhatikan. Pertama, diantara organ-organ daerah yang ada tidak terdapat jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota. Hal ini berbeda dari rumusan jabatan presiden dan wakil presiden yang sama-sama ditentukan adanya dalam Undang-Undang Dasar

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 110.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi pada kenyataannya wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota adalah satu kesatuan dengan gubernur, bupati, dan walikota dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota disebut juga sebagai lembaga daerah yang keberadaannya diatur dalam undang-undang. Kedua, di samping lembaga-lembaga daerah yang secara tegas tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat pula dibentuk adanya lembaga-lembaga yang merupakan lembaga daerah. Keberadaan lembaga-lembaga daerah itu ada yang diatur dalam undang-undang dan ada pula yang diatur dalam atau dengan peraturan daerah.¹⁰⁹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama. Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama, sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip checks and balances.¹¹⁰

Di samping lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya, seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Presiden, dan sebagainya. Namun, pengaturan lembaga-lembaga tersebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidaklah dengan sendirinya

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan..., Op. Cit.*, hlm. 58 – 59.

¹¹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 179.

mengakibatkan lembaga-lembaga negara tersebut, harus dipahami dalam pengertian lembaga negara sebagai lembaga utama. Dengan kata lain, bahwa lembaga-lembaga negara ini hanya bertugas melayani atau dalam tugas dan wewenangnya berkaitan dengan lembaga-lembaga negara utama, yang dalam ketatanegaraan disebut dengan *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani).¹¹¹

Untuk memahami perbedaan diantara keduanya, menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah, yaitu (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana; (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; dan (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.¹¹²

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan dan perilaku hakim.¹¹³ Terkait dengan keberadaan Komisi Yudisial, walaupun diatur dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman berada diantara pengaturan tentang Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tidak dapat kemudian dimasukkan menjadi lembaga negara di bidang kekuasaan kehakiman. Karena tugas dan wewenangnya hanya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan tidak melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman.

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat; (ii) Dewan Perwakilan Daerah; (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan.¹¹⁴

Jika dikaitkan dengan *trias politica*-nya Montesquieu, maka keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan yang mempunyai tugas pengawasan di bidang keuangan, berada sebagai lembaga yudikatif. Karena sama halnya dengan tugas dan fungsi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi salah satunya

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 60.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

adalah menguji peraturan perundang-undangan atau mengawasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi tugas dari lembaga legislatif. Dengan demikian, tugas dan fungsi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sama dengan Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu melakukan pengawasan terhadap eksekutif dan legislatif.

Akan tetapi juga ada yang menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan melaksanakan fungsi lain yaitu fungsi eksekutif. Fungsi ini yaitu untuk memeriksa keuangan negara. Karena keuangan negara dianggap sebagai salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara. Dan untuk mewujudkan itu, perlu dibentuk suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.¹¹⁵

Lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main organ*).¹¹⁶ Lembaga negara tersebut adalah:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat;
- 3) Dewan Perwakilan Daerah;
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 5) Mahkamah Agung;
- 6) Mahkamah Konstitusi; dan
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan.

Sedangkan lembaga negara lain yang mempunyai tugas dan fungsi berkaitan dengan lembaga negara utama atau *main organ* dapat disebut sebagai lembaga negara pembantu, yang meliputi:

- 1) Komisi Yudisial;
- 2) Kepolisian Negara;
- 3) Tentara Negara Indonesia;
- 4) Bank Sentral;
- 5) Komisi Pemilihan Umum; dan
- 6) Dewan Pertimbangan Presiden.

¹¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum..., Op. Cit.*, hlm. 230.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 63.

C. Terbentuknya Lembaga-Lembaga Negara Baru Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945

1. Dewan Perwakilan Daerah

Pada awal era reformasi, mulai muncul perlunya lembaga perwakilan yang mewakili wilayah di tingkat pusat untuk melengkapi lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi dan paham politik dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Wacana ini muncul sebagai respon atas pengalaman pada pemerintahan sebelumnya di mana hubungan pusat dan daerah tidak harmonis dan pemerintahan dijalankan secara sentralistik. Keragaman dan ciri khas daerah tidak mendapat ruang memadai untuk hidup dan berkembang karena pada era tersebut yang diutamakan dan dipentingkan adalah persatuan dan kesatuan.¹¹⁷

Sebenarnya di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat unsur utusan daerah yang pada masa itu biasanya diduduki para pejabat daerah dan pejabat di pusat, bahkan menteri-menteri dan istri para menteri bahkan ada juga anak-anak pejabat. Sebagian kecil oleh tokoh masyarakat setempat. Namun, utusan daerah tidak dapat menjadi jembatan yang efektif untuk mengubah keadaan secara signifikan. Namun, keberadaan utusan daerah dalam susunan keanggota Majelis Permusyawaratan Rakyat selama ini perlu dipertahankan dalam bentuk memodifikasi dan meningkatkan derajatnya menjadi sebuah lembaga sendiri. Hal ini dipandang penting dilakukan dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di mana utusan daerah tersebut mengalami metamorfosis menjadi Dewan Perwakilan Daerah.¹¹⁸

Wacana tentang pembentukan lembaga perwakilan kewilayahan makin berkembang dan ketika memasuki rapat PAH II BP Majelis Permusyawaratan Rakyat yang melakukan pembahasan perubahan pertama, beberapa partai politik telah memunculkan ide tersebut. Namun demikian, materi tersebut belum mendapat perhatian besar karena pada awal reformasi konstitusi tersebut, pada anggota PAH III BP Majelis Permusyawaratan Rakyat dan selanjutnya anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat lebih memfokuskan materi

¹¹⁷ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga...*, *Op. Cit.*, hlm. 67.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 67 - 68.

pembatasan kekuasaan Presiden dan pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat.¹¹⁹

Pembahasan lebih mendalam dilakukan pada masa rapat-rapat PAH I BP Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk selanjutnya hasilnya dibawa dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat 2000. Di dalam sidang umum ini materi mengenai Dewan Perwakilan Daerah belum sempat dibahas karena banyaknya materi yang harus dibahas. Namun demikian telah dihasilkan rumusan mengenai Dewan Perwakilan Daerah pada saat itu. Pembahasan mengenai materi Dewan Perwakilan Daerah diulang kembali oleh PAH I BP Majelis Permusyawaratan Rakyat masa sidang 2000 - 2001 secara lebih mendalam dan rinci. Hasil kerja PAH I BP Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut kemudian disampaikan dalam forum Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat 2001 untuk dibahas dan selanjutnya dapat disepakati untuk disahkan sebagai bagian Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945.¹²⁰

Adapun ketentuan lengkap terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah diatur pada Bab VIIA dalam Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 69.

¹²⁰ *Ibid.*

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

2. Mahkamah Konstitusi

Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan mulai berfungsi sejak 19 Agustus 2003, Indonesia belum memiliki lembaga yudisial yang berwenang melakukan pengujian konstitusional undang-undang terhadap undang-undang dasar. Pada masa sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang kemudian membentuk lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang, yang memiliki kewenangan *judicial review*

adalah Mahkamah Agung, dengan kewenangan terbatas hanya menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dengan demikian, pernah terjadi ruang kosong pengujian konstitusionalitas undang-undang yang cukup lama dalam sejarah konstitusionalisme Indonesia.¹²¹

Gagasan pentingnya pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh suatu lembaga yudisial baru terbentuk ketika dilakukan pengesahan atas perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945.¹²² Di mana, pada masa awal rapat pleno Panitia Ad-Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH I BP MPR) 2000 telah diulas tentang kekuasaan kehakiman dan *judicial review*. Namun belum ada usulan pembentukan Mahkamah Konstitusi. Usulan pembentukan Mahkamah Konstitusi mulai muncul setelah melakukan kunjungan ke daerah-daerah, studi banding dan dengar pendapat dengan berbagai pihak.¹²³

Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, SH mengemukakan, terdapat setidaknya 3 (tiga) alasan mengapa kewenangan menguji peraturan tersebut sebaiknya diserahkan seluruhnya kepada Mahkamah Konstitusi, yaitu:¹²⁴

1. Agar Mahkamah Agung berkonsentrasi pada tugas pelayanan hukum kepada para pencari keadilan, masyarakat dan rakyat dan tidak terganggu dengan tugas-tugas lain untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undang di bawah undang-undang. Jika diserahkan kepada dua lembaga maka secara vertikal akan mengalami kesulitan. Sumber utama permasalahan hukum selama ini sebetulnya ada pada undang-undang. Kalau peraturan yang ada di bawahnya yang di-review sedangkan undang-undangnya tidak maka mungkin masalahnya tidak akan tuntas diselesaikan. Supaya tuntas maka biarlah Mahkamah Konstitusi menangani mulai dari undang-undang sampai kepada peraturan yang lebih rendah dari undang-undang.

¹²¹ Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 31.

¹²² *Ibid.*, hlm. 35.

¹²³ Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*, Setara Press, Malang, 2017, hlm. 93.

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 95 - 96.

2. Mahkamah Agung pada saat ini dihadapkan pada masalah tumpukan perkara yang harus diselesaikan. Kalau Mahkamah Agung dibebani lagi dengan tugas *judicial review*, beban Mahkamah Agung semakin berat. Sebaliknya, jika kewenangan *judicial review* seluruhnya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, akan membantu memperingan tugas Mahkamah Agung.”
3. karena dalam konsep Tim Ahli, Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk mengambil putusan berkenaan dengan perkara-perkara yang menyangkut keadilan bagi warga negara sedangkan Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk menjaga tegaknya hukum dan tertib aturan, mulai dari Undang-Undang Dasar sampai dengan peraturan-peraturan di bawahnya pada tingkat yang paling rendah. Dengan demikian, seluruh kewenangan *judicial review* tidak dipisahkan lagi, seluruhnya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Sekarang berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000, Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk me-review peraturan di bawah undang-undang, tetapi nanti dialihkan saja kepada Mahkamah Konstitusi, sebab Mahkamah Konstitusi inilah yang menjamin tertib hukum, yang bertindak sebagai pengadilan hukum, sedangkan Mahkamah Agung berfungsi sebagai pengadilan bagi warga negara. Sebagai pengadilan hukum yang menjamin tertib hukum, Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar tetapi semua peraturan di bawah undang-undang dasar.”

Akhirnya, gagasan tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di mana perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah melahirkan Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Penyebutan lembaga Mahkamah Konstitusi itu menegaskan tentang pembentukan lembaga kehakiman baru yang berada di luar lingkungan Mahkamah Agung, namun sederajat kedudukannya dengan Mahkamah

Agung. Kemudian Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan secara eksplisit ruang lingkup kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu:¹²⁵

- a. menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar;
- c. memutus pembubaran partai politik;
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Saat dilakukan perubahan keempat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada tahun 2002, disahkan Pasal III Aturan Peralihan yang menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung". Kemudian pada tanggal 13 Agustus 2003 kemudian disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang secara khusus mengatur lebih lanjut tentang kedudukan, susunan, dan kekuasaan Mahkamah Konstitusi, pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, serta hukum acara Mahkamah Konstitusi. Dengan disahkannya Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi ini, kemudian dilakukan rekrutmen dan pengangkatan sembilan Hakim Konstitusi melalui tiga jalur, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Mahkamah Agung. Pada tanggal 15 Agustus 2003, pengangkatan sembilan Hakim Konstitusi ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan pada tanggal 16 Agustus 2003 dan mulai bekerja pada tanggal 19 Agustus 2003 dengan Jimly Asshiddiqie sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi dan M. Laica Marzuki sebagai Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.¹²⁶

3. Komisi Yudisial

Salah satu perubahan penting dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dibentuknya suatu komisi yang diharapkan dapat memainkan fungsinya untuk melakukan rekrutmen hakim agung dan

¹²⁵ Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 35.

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 35 - 36.

pengawasan terhadap hakim yaitu Komisi Yudisial.¹²⁷ Awal munculnya Komisi Yudisial dimulai ketika sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI digelar. Saat itu, amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ketika itu timbul gagasan untuk membentuk lembaga pengawas eksternal yang diberi tugas menjalankan fungsi checks and balances dalam kekuasaan kehakiman.¹²⁸ Gagasannya adalah terkait perlunya sebuah lembaga pengawasan eksternal selain pengawasan internal yang memantau dan memonitor perilaku para hakim terkait penjatuhan putusan terhadap suatu perkara tetapi tidak mencampuri materi perkara agar tidak tumpang tindih dengan peradilan banding.¹²⁹

Hal ini juga dipengaruhi oleh lemahnya pengawasan internal di lingkungan Mahkamah Agung yang disebabkan antara lain (1) kualitas dan integritas pengawasan yang tidak memadai; (2) proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan; (3) belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya; (4) semangat membela sesama korps yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan; (5) tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindaklanjuti hasil pengawasan.¹³⁰

¹²⁷ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasa Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 264.

¹²⁸ Danang Wiyanto dan Festy Rahma Hidayati, "Penguatan Kelembagaan Komisi Yudisial dalam Mendukung Pelaksanaan Wewenang dan Tugas Komisi Yudisial", dalam *Komisi Yudisial, Problematika Hukum & Peradilan di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2014, hlm. 266.

¹²⁹ Abdul Rahman Saleh, *Bukan Kampung Maling, Bukan Desa Ustadz; Memoar 930 Hari di Puncak Gedung Bundar*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008, hlm. 26 – 30.

¹³⁰ Mas Achmad Santoso, "Menjelang Pembentukan Komisi Yudisial", dalam Bunyamin Alamsyah, *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yayasan Pendidikan Islam Al-Musdadiyah Cileunyi, Bandung, 2010, hlm. 245 – 246.

Sebenarnya, gagasan pembentukan Komisi Yudisial sudah muncul sejak lama di Indonesia. Pertama kali ketika pembahasan rancangan undang-undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman pada tahun 1968. Pada saat itu diusulkan pembentukan lembaga yang bernama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Tapi usaha untuk mereralisasikan gagasan ini menemui kendala. Dewan Perwakilan Rakyat tidak memasukkan materi muatan MPPH ke dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.¹³¹

Setahun setelah era reformasi tahun 1998, yaitu pada tahun 1999, gagasan ini kembali muncul pada saat pembahasan rancangan undang-undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada saat itu ada usulan untuk memasukkan materi muatan Dewan Kehormatan Hakim (DKH) yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai perekrutan, promo, dan mutasi hakim serta menyusun kode etik bagi hakim ke dalam rancangan undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman. Namun ternyata usulan ini kembali belum dimasukkan ke dalam materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹³²

Salah satu tuntutan reformasi yang berkembang di masyarakat adalah dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dengan tujuan untuk memperkuat fungsi dan posisi dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan cara mengakomodasi partisipasi politik yang berkembang untuk mencapai tujuan negara seperti halnya dirumuskan oleh konstitusi itu sendiri.¹³³

Tuntutan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diwujudkan secara menyeluruh dan sistematis oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam 4 (empat) tahapan yang berlangsung sejak tahun 1999 hingga 2002. Perubahan mendasar dalam perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di antaranya adalah

¹³¹ Komisi Yudisial RI, *Mencari Sosok Ideal Hakim Agung Indonesia*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 4.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

pengejawantahan ajaran konstitusionalisme dan negara hukum yang demokratis yang dijalankan oleh sistem kekuasaan negara yang mengarah pada sistem pemisahan kekuasaan.¹³⁴

Dalam konteks kekuasaan yudikatif, Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Lebih lanjut pada ayat (2) disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹³⁵

Untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam ranah kekuasaan kehakiman, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melahirkan lembaga negara Komisi Yudisial yang bersifat mandiri. Gagasan pembentukan Komisi Yudisial sejak 1968 akhirnya diakomodir di tahun 2001 melalui amandemen ketiga.¹³⁶

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 4 - 5.

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 5.

BAB V

POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN *JUDICIAL REVIEW*

A. Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Kekuasaan kehakiman atau peradilan merupakan pilar ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern. Salah satu ciri yang dianggap cukup penting dalam setiap negara hukum yang demokratis adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan tidak berpihak.¹³⁷ Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak mana pun dan dalam bentuk apa pun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman kecuali terhadap hukum dan keadilan.¹³⁸

Di antara cabang kekuasaan negara yang bersifat eksekutif, legislatif, dan yudikatif, maka cabang kekuasaan yudikatif inilah yang di seluruh dunia selalu secara tegas dinyatakan independen sebagai cabang kekuasaan yang tersendiri. Karena sifat pekerjaannya menyangkut keadilan terakhir menurut ukuran-ukuran dalam hubungan kepentingan antar-manusia. Itu sebabnya di Indonesia peradilan itu diselenggarakan demi

¹³⁷ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar...*, *Op. Cit.*, hlm. 131.

¹³⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 210

keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang tercermin dalam mahkota putusan. Bahkan di seluruh dunia, berlakulah doktrin bahwa salah satu ciri utama negara hukum adalah adanya *independence of judiciary*. Tanpa peradilan yang bebas, tidak ada negara hukum dan demokrasi. Demokrasi hanya ada apabila diimbangi oleh *rule of law*, tetapi *rule of law* hanya ada apabila terdapat *independence of judiciary*.¹³⁹

Kekuasaan kehakiman setidaknya memiliki dua makna. Pertama, kekuasaan yang mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dijalankan eksekutif. Kedua, mengawasi pelaksanaan undang-undang secara luas, yang dijalankan tidak hanya oleh lembaga, melainkan juga oleh individu.¹⁴⁰

Peran dan fungsi utama kekuasaan kehakiman yang merdeka memberi kewenangan kepada badan peradilan menjadi katup penekan atau *pressure valve* terhadap setiap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh siapa pun dan pihak manapun dan kewenangan itu meliputi pelanggaran atas segala bentuk perbuatan yang tidak konstitusional (*unconstitutional*), ketertiban umum (*public policy*), dan kepatutan (*reasonableness*).¹⁴¹

Sehubungan dengan peran, fungsi, dan kewenangan kekuasaan kehakiman sebagai katup penekan dalam negara hukum, dengan sendirinya mendudukkan dan menempatkan badan-badan peradilan sebagai tempat terakhir upaya penegakan hukum, kebenaran, dan keadilan. Tidak ada badan atau kekuasaan lain yang mempunyai kedudukan untuk menegakkan hukum, kebenaran, dan keadilan apabila muncul sengketa atau pelanggaran hukum di tengah-tengah kehidupan masyarakat selain dari kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan.¹⁴²

Kekuasaan kehakiman tidak hanya berperan dan berfungsi sebagai katup penekan (*pressure valve*) dan tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan, tetapi sekaligus bertindak dan berwenang sebagai pelaksana penegakan hukum. Sebagai

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 95.

¹⁴⁰ Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2007, hlm. 80 – 81.

¹⁴¹ M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung; Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 5.

¹⁴² *Ibid.*

pelaksana penegakan hukum, kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan bertindak sebagai:¹⁴³

1. Penjaga kemerdekaan masyarakat.

Dalam kedudukan sebagai penjaga kemerdekaan masyarakat, kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan bertindak mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai hak asasi manusia, yaitu (i) mengambil langkah membela dan mempertahankan serta melindungi hak asasi manusia; (ii) menjamin perlindungan hak asasi manusia; (iii) mengakui setiap nilai hak asasi manusia yang melekat pada setiap individu dan kelompok masyarakat; (iv) menghormati setiap nilai hak asasi manusia yang melekat pada setiap individu dan kelompok masyarakat; dan (v) meningkatkan kualitas perlindungan hak asasi manusia dalam segala bidang kehidupan.

2. Sebagai wali masyarakat.

Dalam kedudukan sebagai wali masyarakat, kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan berwenang menentukan: (i) apakah suatu tindakan boleh dilakukan atau tidak; (ii) apakah suatu tindakan yang boleh dilakukan itu melampaui batas atau tidak; dan (iii) apakah suatu perjanjian bertentangan dengan ketertiban umum atau kepentingan umum.

Di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Ketentuan ini menurut Jimly Asshiddiqie mempunyai dua pengertian, yaitu Pertama, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Yang pertama mengawal undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, sedangkan yang kedua mengawal undang-undang dasar. Semua jenis konflik, pertentangan, pelanggaran norma yang terdapat dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, diadili dan diputus oleh pengadilan dalam lingkungan Mahkamah Agung. Adapun yang ditangani oleh Mahkamah

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 6 – 7.

Konstitusi adalah penyelesaian konflik atau pelanggaran-pelanggaran norma yang terdapat dalam undang-undang dasar. Kedua, Mahkamah Agung membawahi badan-badan peradilan dalam empat lingkungan peradilan, yaitu (i) peradilan umum, (ii) peradilan agama; (iii) peradilan tata usaha negara; dan (iv) peradilan militer. Pencantuman ketentuan mengenai lingkungan peradilan ini menyebabkan perkembangan badan-badan peradilan yang tumbuh dewasa ini harus dikelompokkan ke dalam empat lingkungan ini, meskipun kadang-kadang menyulitkan pembagian beban. Di Mahkamah Agung, misalnya, beban perkara menumpuk dalam lingkungan peradilan umum, sehingga hakim agama dan hakim militer juga dibebani penanganan perkara-perkara di luar bidang mereka. Dalam sejarahnya, pengaturan mengenai keempat lingkungan peradilan ini berasal dari ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman ketika tentara sangat menguasai jagat politik Indonesia. Sesudah berakhirnya proses peradilan atas para tahanan politik eks anggota Partai Komunis Indonesia melalui Mahkamah Militer Luar Biasa, peradilan militer dipandang sebagai salah satu lingkungan peradilan tersendiri yang setara dengan peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu, pengelompokan empat lingkungan itu diresmikan menjadi norma hukum dalam rumusan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sesudah reformasi, tanpa dilandasi pemikiran yang mendalam, keempat pengelompokan ini ditingkatkan menjadi materi muatan konstitusi, padahal belum tentu tepat untuk menampung berbagai perkembangan yang ada, di mana dewasa ini telah berkembang berbagai jenis badan peradilan yang bersifat khusus atau pun yang bersifat ad hoc.¹⁴⁴

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dapat disebut menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*) atau dualist structure karena pelaku kekuasaan kehakiman terbagi menjadi dua cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas..., Op. Cit.*, hlm. 97.

¹⁴⁵ Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum..., Op. Cit.*, hlm. 38.

B. Judicial Review di Indonesia

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, kekuasaan kehakiman di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. Jadi, belum ada pengaturan mengenai kewenangan *judicial review* di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Bahkan belum dikenal adanya Mahkamah Konstitusi dan kekuasaan kehakiman hanya dipegang oleh sebuah Mahkamah Agung.

Setelah amandemen ketiga UUD 1945, ketentuan mengenai *judicial review* baik mengenai lembaga yang berwenang maupun objek *judicial review* telah diatur dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945. Dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1), yang menyatakan bahwa lembaga yang berwenang melaksanakan *judicial review* adalah Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Agung dinyatakan dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Sedangkan kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Kewenangan *judicial review* di Indonesia berdasarkan Pasal 24A dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia secara kelembagaan menjadi kewenangan dari 2 (dua) lembaga kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dikarenakan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi dua model yaitu pengujian undang-undang

terhadap undang-undang dasar dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Tolok ukur dari pengujian itu adalah undang-undang dasar dan undang-undang.

Jika kita perhatikan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

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

Maka yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang dengan tolok ukurnya adalah undang-undang dasar, sedangkan Mahkamah Agung berwenang untuk menguji peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dengan tolok ukurnya adalah undang-undang.

Akan tetapi, jika kita lihat berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24A dan Pasal 24C, maka akan ada peraturan perundang-undangan yang tidak mempunyai lembaga yang berwenang untuk mengujinya yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Mengenai kewenangan ini terdapat perkembangan terbaru bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pengujian atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak peraturan pemerintah pengganti undang-undang disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menerima atau menolak norma hukum peraturan pemerintah pengganti undang-undang, namun demikian sebelum adanya pendapat

Dewan Perwakilan Rakyat untuk menolak atau menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang maka terhadap norma yang terdapat dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut Mahkamah Konstitusi dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan setelah adanya persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat karena peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut telah menjadi undang-undang.

C. Menuju *Judicial Review* Satu Atap

Adanya 2 (dua) lembaga yudisial yang memiliki kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan tidaklah tepat karena akan dapat melahirkan implikasi negatif bagi terwujudnya desain ketatanegaraan yang baik antara lain: Pertama, menimbulkan perbedaan hasil putusan kedua lembaga tersebut karena keduanya menggunakan batu uji yang berbeda dalam melakukan pengujian, Mahkamah Agung menggunakan undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menggunakan undang-undang dasar. Pertentangan putusan dapat terjadi dalam hal ketidakcermatan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang hanya mengacu kepada norma undang-undang, padahal bukan tidak mungkin undang-undang yang dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung ini tidak sesuai dengan asas-asas dalam undang-undang dasar atau telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang. Kedua, secara konseptual pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan ditangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi akan menyulitkan integrasi pengawalan hierarki norma mulai dari peraturan daerah sampai dengan undang-undang dasar dalam rangka penegakan konstitusi. Adanya 2 (dua) lembaga yang berbeda tersebut akan menimbulkan problematika konseptual dalam pelaksanaannya. Ketiga, berpotensi menimbulkan perbedaan ritme semangat visi

integrasi serta konsepsi hukum yang akan dibangun dalam kerangka pembaharuan hukum di Indonesia. Karena dipastikan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berbeda bukan saja secara institusional diatur dalam nomenklatur undang-undang yang berbeda, namun juga organisasi kelembagaan negara yang berbeda serta anggaran negara yang berbeda. Keempat, hukum acara uji materi di Mahkamah Agung cenderung tertutup sehingga mendorong ketidakterlibatan publik untuk ikut berperan dalam uji materi di Mahkamah Agung. Karena uji materi di Mahkamah Agung diatur dalam nomenklatur sidang *judex jurist* mengakibatkan putusan uji materi di Mahkamah Agung tanpa kontrol lembaga lain, dalam hal ini Mahkamah Agung jarang menghadirkan para pihak yang terlibat dalam uji materi terutama lembaga pembuat peraturannya untuk didengar keterangannya dalam rangka menggali maksud dan tujuan peraturan itu dibuat yang berujung pada kerugian beberapa pihak hingga diuji materi ke Mahkamah Agung. Kelima, acapkali putusan Mahkamah Agung dalam uji materi tidak mendasarkan pada prinsip-prinsip konstitusional atau mengacu kepada undang-undang dasar karena Mahkamah Agung hanya melihat uji materi ini batu ujinya adalah undang-undang bukan undang-undang dasar. Akibatnya putusan uji materi di Mahkamah Agung tidak memiliki koherensi dengan undang-undang dasar. Akibatnya uji materi di Mahkamah Agung hanya sekedar menetapkan prinsip legalitas, bukan pada prinsip konstitusionalitas.¹⁴⁶

Jimly Asshiddiqie memberikan 4 (empat) alasan yang menyebabkan 2 (dua) pintu *judicial review* dianggap tidak ideal, yaitu: Pertama, pemberian kewenangan *judicial review* undang-undang terhadap undang-undang dasar kepada Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk menunjukkan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi undang-undang dasar secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi *judicial review* di Mahkamah Agung tidak turut berpengaruh dengan *judicial review* yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

¹⁴⁶ Agus Riewanto, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifukrasi", dalam Badan Pengkajian MPR RI, *Pengkajian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi*, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 30 - 31.

Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pemahaman konsep *judicial review* secara komprehensif. Kedua, pemisahan kewenangan itu masuk akan untuk dilakukan jika sistem kekuasaan dianut masih berdasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan dan bukan prinsip kekuasaan yang mengutamakan checks and balances sebagaimana dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua. UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal, sehingga pemisahan antara materi undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi. Ketiga, dalam praktik pelaksanaannya substantif antara putusan Mahkamah Agung dan Putusan Mahkamah Konstitusi, oleh karena itu, sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di konstitusi diintegrasikan saja di bawah Mahkamah Konstitusi. Masing-masing mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda, Mahkamah Agung menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan. Keempat, beban perkara di Mahkamah Agung dapat berkurang, jika kewenangan *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sepenuhnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.¹⁴⁷

Kebijakan “*joint*” kewenangan *judicial review* berpotensi menimbulkan permasalahan hukum, antara lain sebagai berikut:¹⁴⁸

- a. apabila ditinjau dari sisi politik hukum, tidak menunjukkan integralitas visi dan konsepsi hukum atas asas peradilan yang bersifat sederhana, cepat, dan biaya ringan. Kedua lembaga yang berwenang melakukan pengujian dipastikan memiliki standar/tolok ukur berbeda dengan konsep hukum yang harus ditegakkan, maka idealnya pengujian peraturan dilakukan oleh satu lembaga sehingga menutup kemungkinan terjadinya inkonsistensi putusan dan menjamin ketegasan visi

¹⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 40 - 41.

¹⁴⁸ Sulardi, “Judicial Review Regulasi oleh Mahkamah Konstitusi, dalam Badan Pengkajian MPR RI, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi*, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 258 - 259.

dan konsepsi hukum yang hendak ditegakkan. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme yang bisa menjembatani kesesuaian standar dan tolok ukur antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian agar putusannya berkesesuaian;

- b. kewenangan *judicial review* yang melekat pada Mahkamah Konstitusi justru berpeluang untuk mematahkan atau menggugurkan putusan-putusan perkara *judicial review* yang ada di Mahkamah Agung. Kalau proses *judicial review* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan terlebih dahulu dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, baru kemudian muncul perkara *judicial review* terhadap peraturan di bawahnya yang merupakan kewenangan Mahkamah Agung, maka konsep kewenangan sebagaimana yang berlaku di Indonesia tidak akan menimbulkan persoalan. Hal ini dikarenakan adanya kewajiban bagi Mahkamah Agung untuk menghentikan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian di Mahkamah Konstitusi sampai adanya putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. penyerahan kewenangan *judicial review* kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi juga akan menyisakan kerumitan lain dalam hal perkara *judicial review* yang tidak bertentangan secara langsung terhadap peraturan setingkat di atasnya, namun bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan di tingkat atasnya. Konkritnya, bila suatu peraturan daerah atau peraturan pemerintah tidak bertentangan dengan undang-undang, namun justru bertentangan langsung dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lalu lembaga manakah yang memiliki kompetensi untuk melakukan *judicial review* terhadap persoalan semacam ini.

Pelebagaan *judicial review* dengan model dua atap membawa masalah bawaan yakni berkenaan dengan hukum acara. Hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan kemudian diatur secara tersendiri, baik oleh Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Hukum acara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, kemudian berdasarkan delegasi

kewenangan untuk mengatur sendiri segala hal berkenaan dengan pelaksanaan tugasnya. Sementara itu, hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung, hanya diatur secara khusus dalam Peraturan Mahkamah Agung. Akibat dari formulasi pengaturan yang terpisah dan secara khusus ini, hukum acara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung memiliki perbedaan satu sama lain. Hal ini jelas memberikan beberapa permasalahan. Pertama, perbedaan persidangan. Hukum acara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, dilakukan melalui serangkaian proses persidangan yang bersifat terbuka untuk umum. Rangkaian proses persidangan ini, dimulai dari pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan persidangan, pembuktian, sampai kepada pembacaan putusan. Sedangkan, proses *judicial review* di Mahkamah Agung bersifat tertutup dan sepihak. Peran pemohon sebatas pada mengajukan berkas permohonan, selanjutnya proses jalannya sidang tidak lagi melibatkan pihak lain, selain Majelis Hakim yang ditetapkan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara.¹⁴⁹

Kedua, yakni ketidakjelasan waktu, mekanisme ber perkara di lembaga peradilan memerlukan kejelasan dan kepastian, yang menyangkut prosedur. Ketidaktahuan batasan waktu dapat menimbulkan ketidakadilan karena seseorang karena ketidaktahuannya mungkin melewatkan suatu tahapan yang harus dilalui sehingga putusan pengadilan merugikan yang bersangkutan. Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011, sama sekali tidak diatur batas waktu berkenaan dengan tahapan beracara, yang dimulai dari tahapan pengajuan keberatan sampai pada pembacaan putusan. Hal ini menyebabkan proses beracara menjadi tidak ideal dan tidak ada kepastian. Padahal, seyogianya hukum acara itu mengatur prosedur bagi pengadilan sebagai sarana bagi warga negara dalam memperjuangkan haknya melalui *judicial review*. Sehingga adanya pengaturan mengenai batas waktu persidangan menjadi penting untuk kemudian menjamin pemenuhan hak setiap warga negara yang merasa dirugikan oleh keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal ini berbanding terbalik dengan praktik *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, di mana tahapan prosedur

¹⁴⁹ Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan...*, *Op. Cit.*, hlm. 249.

beracara diatur secara tegas. Pengajuan permohonan dan perbaikan permohonan di Mahkamah Konstitusi, diatur secara tegas, yakni 7 (tujuh) hari. Selanjutnya penjadwalan sidang pertama juga ditentukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah permohonan dinyatakan lengkap dan dicatat di buku registrasi perkara. Adanya keterbukaan dan keaktifan dari peradilan dalam memberikan informasi berkenaan dengan tahapan persidangan, tentu saja memberikan kesempatan bagi setiap warga negara dalam mempersiapkan segala sesuatunya, untuk menghadapi persidangan.¹⁵⁰

Ketiga, pengenaan biaya dalam pengajuan permohonan. Sama halnya dengan kejelasan dan kepastian prosedur dan waktu, masyarakat juga harus mengetahui dengan jelas biaya yang dibutuhkan untuk mengikuti setiap proses pengadilan dan mendapat layanan administrasi peradilan. Kejelasan tersebut diperlukan karena harus diakui, nihil atau minimnya informasi mengenai besarnya biaya yang harus dibayar selama ini telah melahirkan ketakutan tersendiri bagi masyarakat. Tanpa kejelasan soal biaya, maka asumsi yang muncul adalah pencari keadilan justru berpotensi dikenai biaya yang memberatkan. Dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 ditentukan bahwa pengajuan permohonan judicial review di Mahkamah Agung harus membayarkan biaya permohonan. Adanya ketentuan pengenaan biaya pengajuan permohonan ini, tidak ditemukan dalam praktik *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Perbedaan ini memang membingungkan, terlebih *judicial review* di Mahkamah Agung tidak mengenal proses persidangan sebagaimana di Mahkamah Konstitusi.¹⁵¹

Keempat, tidak seragamnya berkenaan dengan pembacaan putusan. Dalam Peraturan Mahkamah Agung, ketentuan yang ada hanya mengatur bahwa Mahkamah Agung akan mengabulkan permohonan keberatan apabila suatu peraturan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau sebaliknya, menolak permohonan jika permohonan tidak beralasan hukum. Terhadap permohonan yang dikabulkan, Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan peraturan tersebut tidak sah atau tidak berlaku untuk umum, serta

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 150.

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 150 - 151.

memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan untuk mencabutnya. Begitu sederhananya pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011, ternyata juga tidak mengakomodir hal-hal esensial tentang putusan itu sendiri. Contohnya, pembacaan putusan dilakukan dalam ruang tertutup di gedung Mahkamah Agung dengan pintu yang hanya sedikit saja dibuka. Usai diputus, putusan tidak segera diumumkan ke publik. Banyak putusan *judicial review* di Mahkamah Agung diketahui publik berbulan-bulan setelah diputuskan. Walaupun memiliki laman resmi Mahkamah Agung, berkas putusan *judicial review* acapkali baru diupload berbulan-bulan setelah diputus. Hal ini berbeda dengan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Putusan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Usai diputus, serta merta putusan *judicial review* itu diserahkan kepada para pihak. Tak sampai 10 (sepuluh) menit, putusan sudah bisa dilihat di website Mahkamah Konstitusi dan bisa diunduh di seluruh penjuru dunia.¹⁵²

Hal lain yang substansial adalah ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa setelah peraturan yang dimohonkan keberatan dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku umum, maka hal ini ditindaklanjuti dengan perintah pencabutan peraturan tersebut oleh instansi terkait. Pelaksanaan putusan ini, diberikan tenggat selama (sembilan puluh) hari sejak diputuskan. Ketentuan ini membuka celah putusannya tidak dilaksanakan selama 90 (sembilan puluh) hari sejak putusan dikirimkan kepada badan atau pejabat pembuat peraturan perundang-undangan. Hal ini berbanding terbalik dengan putusan di Mahkamah Konstitusi di mana putusannya mempunyai kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Selain aspek tersebut, aspek penting lainnya dalam hukum acara adalah pembuktian, khususnya berkenaan dengan alat bukti dan beban pembuktian. Selain itu, tidak ditemukan ketentuan berkenaan dengan pembuktian, baik tentang jenis alat bukti dan pemeriksaan alat bukti. Sedangkan dinamika pembuktian di Mahkamah Konstitusi, meliputi alat bukti yakni berupa surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak,

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 251.

petunjuk, alat bukti lain, berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau yang serupa dengan itu.¹⁵³

Dengan tidak diaturnya ketentuan tentang pembuktian menunjukkan bahwa hukum acara yang berlaku dalam perkara *judicial review* di Mahkamah Agung, sangat tidak memadai. Kesimpulannya, maka secara umum terdapat beberapa asas yang berlaku dalam hukum acara *judicial review* di Indonesia, yakni (1) *ius curia novit*; (2) persidangan terbuka untuk umum; (3) independensi dan imparisial; (4) peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan; (5) *audi et alteram partem*; (6) hakim aktif dalam persidangan; (7) *presumptio iustae causa*. Jika dibandingkan, maka kesemua asas tersebut ditemukan dalam hukum acara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Namun, kesemua asas hukum acara *judicial review* di atas, tidak sepenuhnya diakomodir dalam hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung.¹⁵⁴

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) alasan yang menyebabkan pemisahan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut menjadi tidak ideal. Pertama, pemberian kewenangan *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa perumusan materi muatan undang-undang dasar dilakukan secara tambal sulam. Seakan-akan konsepsi *judicial review* yang ada di tangan Mahkamah Agung tidak satu kesatuan dengan *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi. Kedua, pemisahan kewenangan tidak wajar dilakukan dikarenakan prinsip kekuasaan yang dianut setelah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah checks and balances. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undangan dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan. Ketiga, dalam praktik pelaksanaannya, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan Mahkamah Agung dengan Putusan

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 251 - 252.

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 252.

Mahkamah Konstitusi. Keempat, jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah undang-undang dasar sepenuhnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tentu beban Mahkamah Agung dapat dikurangi.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Ni'matul Huda, "Pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi", dalam Ismail Hassani dan Dri Utari, *Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga Negara*, Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta, 2013, hlm. 492.

BAB VI

POLITIK HUKUM PEMILIHAN UMUM

A. Sistem Pemilihan Umum

Secara tafsir leksikal sistem pemilihan umum merupakan perangkat beberapa unsur yang saling berkaitan satu sama lain yang terdapat dalam proses pemilihan yang dilakukan oleh rakyat suatu negara. Sedangkan Sigit Pamungkas mendefinisikan sistem pemilihan umum sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam satu lembaga perwakilan. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa sistem pemilihan umum adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat.¹⁵⁶

Pemilihan umum adalah wujud nyata demokrasi, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokratis mentradisikan pemilihan umum untuk memilih pejabat-pejabat publik di

¹⁵⁶ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 13.

bidang legislatif dan eksekutif.¹⁵⁷ Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, maka pemilihan umum menjadi sangat penting dan strategis. Pemilihan umum sejatinya mempresentasikan kekuasaan rakyat. Mandat kekuasaan diberikan oleh rakyat kepada para elit baik di legislatif maupun eksekutif dengan harapan mereka membawa negara dan bangsa Indonesia ke arah yang lebih baik.¹⁵⁸

Pemilihan umum juga merupakan sarana untuk memfasilitasi proses perebutan mandat rakyat untuk memperoleh kekuasaan. Dalam pemilihan umum, rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara memilih pemimpin yang akan menentukan nasibnya untuk lima tahun ke depan. Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan dari penyelenggaraan pemilihan umum itu ada empat, yaitu:¹⁵⁹

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan;
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Sedangkan menurut Ramlan Surbakti sebagaimana dikutip oleh Joko J. Prihatmoko, tujuan pelaksanaan pemilihan umum adalah: Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum.¹⁶⁰ Orang yang akan menjadi wakil rakyat tidaklah bisa dari sembarangan orang, dalam artian bahwa wakil rakyat mestilah orang-orang yang memiliki moralitas, integritas dan akuntabilitas yang memadai serta memiliki otoritas ekonomi dan otoritas kultural. Oleh karena itulah dibutuhkan media untuk menyeleksi orang-orang yang memenuhi standar minimal sebagai wakil rakyat.¹⁶¹ Kedua, pemilihan umum merupakan

¹⁵⁷ A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu & Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 27.

¹⁵⁸ Bambang Soesatyo, *Presiden dalam Pusaran Politik Sengkuni*, RMBooks, Jakarta, 2013, hlm. 237.

¹⁵⁹ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 276.

¹⁶⁰ Joko J. Priharmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Semarang dan LP3M Unmawas, Semarang, 2003, hlm. 19.

¹⁶¹ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...*, *Op. Cit.*, hlm. 276 – 277.

mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin.¹⁶² Ketiga, pemilihan umum merupakan sarana mobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.¹⁶³

Secara umum, terdapat empat rumpun keluarga di dalam sistem pemilihan umum, yaitu sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority systems*), sistem perwakilan proporsional (*proporsional representation systems*), sistem campuran (*mixed systems*) dan sistem-sistem yang lain (*other systems*). Di dalam sistem pluralitas/mayoritas yang memperoleh kursi didasarkan pada prinsip pluralitas (yang memperoleh suara terbesar) atau prinsip mayoritas (yang memperoleh suara terbanyak).¹⁶⁴

Rumpun kedua di dalam sistem pemilihan umum adalah sistem proporsionalitas. Prinsip utama di dalam sistem ini adalah adanya terjemahan capaian-capaian suara di dalam pemilihan umum oleh peserta pemilihan umum ke dalam alokasi kursi di lembaga perwakilan secara proporsional. Selanjutnya rumpun ketiga adalah yang disebut dengan sistem campuran. Sistem ini pada dasarnya berusaha menggabungkan apa yang terbaik dalam sistem pluralitas/mayoritas dan di dalam sistem proporsional. Di samping sistem-sistem yang tiga di atas, terdapat sistem-sistem lain yang tidak bisa dimasukkan ke dalam tiga rumpun sistem pemilihan umum di atas. Diantaranya adalah *single non transferable vote*, *limited vote* dan *borda count*. Di dalam *single non transferable vote* penentuan pemenang di dalam *multimember district* ditentukan berdasarkan calon-calon yang memperoleh suara terbanyak. *Limited vote* juga menggunakan *multimember district* tetapi dalam *limited vote* para pemilih memiliki suara lebih dari satu meskipun lebih kecil dari calon-calon yang bisa dipilih. Terakhir adalah *borda count* yang bisa menggunakan *single member district* maupun *multimember district*. Di dalam menentukan pilihannya, para pemilih menggunakan sistem preferensi melalui nomor urut. Calon yang memperoleh preferensi tertinggi, itu yang ditetapkan

¹⁶² Joko J. Priharmoko, *Pemilu 2004...*, *Loc. Cit.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 85.

sebagai pemenang.¹⁶⁵

Sejak kemerdekaan hingga sekarang bangsa Indonesia telah menyelenggarakan 12 (dua belas) kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019. Dari pengalaman sebanyak itu, pemilihan umum tahun 1955 dan 2004 serta 2009 mempunyai kekhususan atau keistimewaan dibanding dengan yang lain. Dari pemilihan umum yang dilaksanakan dapat diketahui adanya upaya untuk mencari sistem pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia.¹⁶⁶ Jika pada pemilihan umum tahun 1955 menggunakan sistem pemilihan proporsional daftar terbuka, pada pemilihan umum tahun 1971-1999 menggunakan sistem pemilihan proposional daftar tertutup. Selanjutnya pada pemilihan umum tahun 2004 dan 2009 kembali menggunakan siste pemilihan proporsional daftar terbuka.

1. Sistem Proporsional Daftar Tertutup (*closed list system*)

Dalam sistem ini, para pemilih dipaksa memilih partai, bukan calon yang bertarung. Biasanya, pimpinan partai memainkan peranan yang sangat besar guna menentukan daftar dan ranking calon yang diajukan partai. Kursi yang diberikan kepada partai sesuai dengan ranking yang telah dibuat oleh pimpinan partai. Apabila ada tujuh kursi yang tersedia pada sebuah distrik, maka partai akan mengajukan paling tidak tujuh orang calon. Dan kalau sebuah partai memenangkan tiga kursi, maka calon yang menduduki ranking satu, dua dan tiga yang akan mendapatkan kursi. Dengan sistem ini, akan tercipta disiplin yang tinggi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat terhadap partainya dan tentu saja pimpinan partai memainkan perananan sentral.¹⁶⁷

2. Sistem Proporsional Daftar Terbuka

Dengan sistem ini para pemilih tidak hanya memilih partai, tetapi juga memilih calon yang dikehendaknya. Pemilih, di samping mencoblos tanda gambar, juga mencobloss gambar dan nama calon yang dikehendaknya. Kelebihan sistem ini adalah para pemilih, bukan pemimpin partai, yang lebih menentukan calon mana yang dikehendaki dan calon mana yang ditolak. Sementara itu, perananan pimpinan partai menjadi sangat terbatas. Hanya saja, sistem ini akan menjadi sangat rumit bagi

¹⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 86 – 87.

¹⁶⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op. Cit.*, hlm. 473.

¹⁶⁷ Afan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 261.

masyarakat yang tingkat kemampuan baca-tulisnya tidak tinggi. Apalagi kalau masyarakat pemilihnya banyak yang buta huruf.¹⁶⁸

B. Penyelenggara Pemilihan Umum

Untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang bebas dan rahasia tentunya diperlukan suatu lembaga yang juga mandiri dan bebas dari intervensi kekuasaan apapun. *Institute for Democracy Electoral Assistance* (IDEA), secara rinci merumuskan beberapa masalah penting yang harus diperhatikan pada saat pembentukan lembaga penyelenggara pemilihan umum, antara lain:¹⁶⁹

1. Struktur, undang-undang pemilihan umum harus menetapkan lembaga penyelenggara tingkat pusat atau nasional dengan wewenang dan tanggungjawab eksklusif terhadap lembaga negara yang lebih rendah. Lembaga penyelenggara pemilihan umum yang lebih rendah harus ada di setiap negara bagian atau propinsi, atau setiap daerah pemilihan, tergantung pada banyaknya unit pemilihan umum dan tingkat komunikasi.
2. Wewenang dan tanggungjawab. Undang-undang yang mengatur pemilihan umum harus secara jelas mendefinisikan tentang wewenang dan tanggungjawab lembaga penyelenggara pemilihan umum di setiap tingkatan.
3. Komposisi dan kualifikasi. Kaum profesional yang mengetahui kerangka kerja pemilihan umum sebaiknya ditujukan untuk mengurus pemilihan umum. Ketentuan umum mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota lembaga penyelenggara pemilihan umum pada setiap tingkatan memiliki latar belakang bidang hukum.
4. Masa jabatan. Lembaga penyelenggara pemilihan umum merupakan lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya bekerja pada suatu jangka waktu tertentu saja. Apabila diperlukan untuk memelihara daftar bekerja secara terus menerus atau secara berkala untuk memperbaiki atau memperbarui daftar pemilih tersebut.

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 261 – 262.

¹⁶⁹ IDEA, *Standar-Standar Internasional Pemilu; Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, IDEA, Jakarta, 2002, hlm. 39 – 47.

5. Pembiayaan. Undang-undang perlu mempertegas ketentuan-ketentuan tentang pendanaan bagi kegiatan lembaga penyelenggaraan pemilihan umum.
6. Tugas dan fungsi. Undang-undang harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilihan umum. Tugas dan fungsi ini mencakup beberapa hal sebagai berikut: (a) memastikan bahwa pada pejabat dan staf yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilihan umum dilatih dengan baik serta bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik; (b) memastikan bahwa prosedur pemberian suara telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat pemilih; (c) memastikan bahwa para pemilih diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung dan calon-calonnya; (d) memastikan pendaftaran pemilih dan memperbarui daftar pemilih; (e) memastikan kerahasiaan pemilih; (f) memastikan integritas kertas suara melalui langkah-langkah tertentu untuk mencegah pemberian suara yang tidak sah; dan (g) memastikan integritas proses penghitungan suara yang transparan, membuat tabulasi dan menjumlahkan suara.

Di Indonesia, penyelenggara pemilihan umum diatur pada Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Penyelenggara pemilihan umum harus mandiri atau independen dikarenakan penyelenggara pemilihan umum harus bersifat netral dan tidak memihak. Juga tidak boleh dikendalikan oleh partai politik atau pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum.¹⁷⁰ Independensi tidak sekedar bermakna “merdeka, bebas, imparial, atau tidak memihak” dengan individu, kelompok atau organisasi kepentingan apapun, atau tidak tergantung atau dipengaruhi. Independensi bermakna pula sebagai kekuatan/power, paradigm, etika, dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari Pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa

¹⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Ilmu Hukum Tata Negara II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 185.

dan negara, sekarang dan akan datang.¹⁷¹

Pengaturan mengenai Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah beberapa kali dilakukan dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Terkait dengan tugas, wewenang, dan kewajiban Komisi Pemilihan Umum diatur pada Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14. Adapun tugas Komisi Pemilihan Umum adalah:

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun tata kerja KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- c. menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu;
- d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilu;
- e. menerima daftar pemilih dari KPU provinsi;
- f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta pemilu dan Bawaslu;
- h. mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;
- i. menindaklanjuti dengan segera puhrsan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;
- j. menyosialisasikan penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- k. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan pemilu; dan
- l. melaksanakan tugas lain dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁷¹ Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Hukum*, No. 3, Vol. 15 – Juli 2008, hlm. 399.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut Komisi Pemilihan Umum mempunyai kewenangan untuk:

- a. menetapkan tata kerja KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- b. menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu;
- c. menetapkan peserta pemilu;
- d. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil presiden dan untuk pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU provinsi untuk pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- e. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- f. menetapkan dan mengumumkan pgrolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap partai politik peserta pemilu DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
- g. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan ;
- h. membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN;
- i. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;
- j. menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan
- l. melaksanakan wewenang lain dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas dan kewenangan, Komisi Pemilihan Umum juga mempunyai kewajiban yang harus dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Kewajiban-kewajiban

tersebut sebagai berikut:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilu secara tepat waktu;
- b. memperlakukan Peserta pemilu secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia;
- f. mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menyampaikan laporan periodik mengenai Penyelenggaraan Pemilu kepada presiden dan DPR tahapan dengan tembusan kepada Bawaslu;
- h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- i. menyampaikan laporan Penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat;
- j. melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses pemilu;
- k. menyediakan data hasil Pemilu secara nasional;
- l. melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundangundangan;
- m. melaksanakan putusan DKPP; dan
- n. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain Komisi Pemilihan Umum, penyelenggara pemilihan umum di Indonesia mengenal adanya Badan Pengawas Pemilu. Eksistensi Badan Pengawas Pemilu ini merupakan tafsiran dari ketentuan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan frasa “suatu komisi pemilihan umum”. Di mana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010

tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disebutkan bahwa “klausul “suatu komisi pemilihan umum” dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak merujuk kepada suatu institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹⁷²

Selain Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu, pada pemilihan umum tahun 2009 untuk pertama kalinya dikenal adanya kode etik dan Dewan Kehormatan. Kode etik dan Dewan Kehormatan disusun bersama antara Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu serta Dewan Kehormatan yang bersifat ad hoc. Selain merupakan kelanjutan dari pemilihan umum tahun 2009, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu juga dibentuk berdasarkan desakan agar pemilihan umum diselenggarakan secara demokratis.¹⁷³

Terkait dengan keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu ini memunculkan beberapa kritikan. Pertama, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu, maka Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu hanya berwenang menangani pengaduan pelanggaran kode etik dan tidak lebih dari hal tersebut; Kedua, sebagai pengadilan etika untuk para penyelenggara pemilu, harusnya berangkat dari adanya indikasi pelanggaran etika, sehingga bisa dipertanyakan kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu untuk menentukan soal keputusan Komisi Pemilihan Umum. Sebab itu merupakan ranah pengadilan tata usaha negara, Ketiga, karena hanya wilayah etik, maka sudah berlebihan ketika mengarah ke pengembalian hak konstitusional.¹⁷⁴

¹⁷² Sodikin, *Hukum Pemilu; Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014, hlm. 79 – 80.

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 83.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 84.

C. *Parliamentary Threshold* dan *Presidential Threshold*

Sejak era reformasi bergulir terjadi perubahan yang fundamental dalam peraturan perundang-undangan di bidang politik, yang di antaranya adalah diperkenalkannya ketentuan mengenai ambang batas atau *threshold*. Ambang batas atau *threshold* merupakan salah satu instrumen teknis pemilihan umum yang biasa ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilihan umum proporsional, termasuk di Indonesia. Menurut Mellaz bahwa *threshold* adalah ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan.¹⁷⁵

Pada pemilihan umum tahun 1999 dan 2004, ketentuan mengenai ambang batas yang diberlakukan adalah *electoral threshold*. Yang merupakan ambang batas perolehan kursi suatu partai politik agar dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya. Ketentuan mengenai *parliamentary threshold* diperkenalkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Di mana disebutkan bahwa partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2.5% (dua koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷⁶

Pada dasarnya tujuan utama diberlakukannya *parliamentary threshold* yaitu:¹⁷⁷

1. membatasi jumlah partai politik yang memperoleh dukungan tidak signifikan dari pemilihan masuk parlemen. Hal ini dimaksudkan karena berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat meningkatkan efektivitas kerja parlemen;
2. menyaring partai politik peserta pemilihan umum berikutnya. Karena dengan banyaknya partai politik peserta pemilihan

¹⁷⁵ Eka N.A.M. Sihombing, "Dinamika Legislasi di Era Post Truth (Telaah atas ketentuan Threshold dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)", *Buku Seri Filsafat Hukum: Menemukan Kebenaran Hukum dalam Era Post-Truth*, FH Universitas Mataram bekerjasama dengan Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia, Mataram, 2019, hlm. 375.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 375 - 376.

¹⁷⁷ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 103.

umum, tidak hanya berdampak pada membengkaknya dana penyelenggaraan pemilihan umum, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suara.

Namun, maksud pemberlakuan *parliamentary threshold* tersebut tidak terbukti untuk menyederhanakan partai politik yang duduk di parlemen. Tercatat pada pemilihan umum 2009 dengan ambang batas 2,5 % menghasilkan 9 (sembilan) partai politik di parlemen, sedangkan pada tahun 2014 dengan ambang batas 3,5 % menghasilkan 10 (sepuluh) partai politik di parlemen, dan pada pemilihan umum tahun 2019 dengan ambang batas 4% menghasilkan 9 (sembilan) partai politik di parlemen.¹⁷⁸

Tidak ada formula baku tentang berapa besaran ambang batas pemilihan umum nasional. Besar kecilnya angka ambang batas ditentukan oleh pembuat undang-undang, sesuai dengan kondisi sosial politik masing-masing negara dan sejalan dengan tujuan khusus yang hendak dicapai oleh undang-undang. Besaran ambang batas perwakilan bervariasi pada banyak negara. Mulai angka terendah sebesar 2 (dua) persen hingga 10 (sepuluh) persen. Namun demikian, pada umumnya, negara demokrasi transisi, terutama yang sedang bergerak dari situasi dan gejolak konflik yang mendalam, biasanya lebih memerlukan keterikatan di antara semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan *threshold* yang rendah bagi partai peserta pemilihan umum agar bisa menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *threshold* yang lebih tinggi.¹⁷⁹

Selain *parliamentary threshold*, dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dikenal juga *presidential threshold* atau ambang batas suara minimum partai politik agar dapat mengirimkan calonnya dalam ajang pemilihan presiden. Pada awalnya, ketentuan yang mengatur *presidential threshold* adalah Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam

¹⁷⁸ Eka N.A.M. Sihombing, "Dinamika Legislasi...", *Op. Cit.*, hlm. 377.

¹⁷⁹ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, *Loc. Cit.*

pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, ketentuan ambang batas tersebut mengalami peningkatan. Di mana, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, jumlah persentase *presidential threshold* tidak mengalami perubahan.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Eka N.A.M. Sihombing, "Dinamika Legislasi...", *Op. Cit.*, hlm. 379 - 380.

BAB VII

POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pemerintahan Daerah pada Masa Kolonial

Pada masa kolonial Belanda, pengaturan mengenai pemerintahan daerah sudah dimulai pada tahun 1903 dengan keluarnya *Decentralizatie Wet*. Pada tahun tersebut, Pemerintah Belanda menetapkan *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie* yang disebabkan oleh dorongan dari berbagai pihak dan faktor. Berdasarkan wet tersebut dan peraturan pelaksanaannya, dibentuklah daerah otonom di wilayah *gewest* dan bagian *gewest* yang bercorak perkotaan yang disebut dengan *gemeente*. Pembentukan daerah otonom dan pelaksanaan pemerintahannya inilah yang mengawali hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia.¹⁸¹

Walaupun Pemerintah Belanda baru menjalankan otonomi pada Tahun 1903, akan tetapi dalam daerah kesatuan-kesatuan yang berdasarkan hukum adat, telah berjalan otonomi asli, yaitu:¹⁸²

1. Daerah-daerah swapraja, yaitu daerah-daerah yang diperintah oleh raja-raja, yang telah mengakui kedaulatan Pemerintah Belanda atas daerah-daerah mereka. Raja-raja diperbolehkan

¹⁸¹ Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, CLGS-FHUI, Depok, 2007, hlm. 20.

¹⁸² Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 14 – 15.

meneruskan melakukan pemerintahan dalam daerah masing-masing dengan batas-batas yang disebut dalam perjanjian-perjanjian politik. Dalam daerah-daerah ini Pemerintah Swapraja melakukan pemerintahan sendiri biarpun susunan pemerintahan dalam daerah-daerah tersebut belum demokratis. Jadi di sini telah ada otonomi dijalankan menurut hukum adat masing-masing daerah;

2. Persekutuan-persekutuan hukum yang disebut oleh Pemerintah Belanda sebagai *Inlandse rechtsgemeenschappen*, yaitu kesatuan-kesatuan kecil, beberapa kesatuan itu diliputi oleh onderdistrict (kecamatan), kesatuan-kesatuan hukum adat mana mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum adat;
3. Persekutuan hukum adat, yang tidak terikat pada suatu daerah hukum, yang hanya mengurus semacam kepentingan, yaitu kepentingan pengairan sawah-sawah, yang disebut sistem subak di Bali.

Peraturan perundangan yang berdasarkan Decentralisatie Wet 1903, sesudah perang dunia ke I tidak memuaskan lagi. Peraturan tahun 1903 itu hanya menyebut, bahwa untuk gesweten dan bagian dari gesweten dapat disediakan keuangan sendiri, yang dikendalikan oleh suatu dewan setempat untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah yang bersangkutan, sedang dewan yang dimaksud berhak membela kepentingan daerahnya terhadap Gubernur Jenderal dan Pamong Praja bangsa eropa. Hal ini menggambarkan bahwa dewan-dewan daerah itu hanya diberikan sedikit kewenangan untuk mengurus daerahnya.¹⁸³

B. Pemerintahan Daerah pada Masa Orde Lama

Sejak Indonesia diproklamirkan, peraturan yang mengatur ketatanegaraan Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Di mana pada Pasal 18 mengatur mengenai Pemerintahan Daerah. Pasal 18 menyatakan bahwa “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Ketentuan ini kemudian ditindaklanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor

¹⁸³ *Ibid.*

1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Hak dan tugas Pemerintah Propinsi dalam mengatur rumah tangganya menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah ini tidak tertulis, tetapi bersifat umum saja. Pemerintah Propinsi harus dapat menetapkan haknya dengan kebijaksanaan sendiri dalam mengatur rumah tangganya.¹⁸⁴

Undang-undang yang ditetapkan tiga bulan setelah ditetapkannya Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tepatnya pada tanggal 23 November 1945 ini sangat sumir karena hanya terdiri dari 6 (enam) pasal dan sangat tidak sempurna, karena hanya mengatur tentang Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Daerah dan tidak mengatur tentang:¹⁸⁵

1. Persyaratan, kedudukan, dan wewenang kepala daerah;
2. Hubungan kewenangan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
3. Pertanggungjawaban kepala daerah kepada siapa (meskipun secara tersirat bertanggung jawab kepada pemerintah pusat).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah ini, dibuatlah penjelasan resminya yang di dalamnya mengandung beberapa hal penting, yaitu: 1) mengantisipasi pembentukan suatu badan bersifat sementara waktu sebelum diadakan pemilihan umum, yang berfungsi sebagai Badan Perwakilan Rakyat di Daerah; 2) Badan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya; 3) badan eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah berasal dan dipilih dari Komite Nasional Daerah yang berfungsi menjalankan pemerintahan sehari-hari di daerah, dan 4) ketua Komite Nasional Indonesia yang lama dalam status yang baru menjadi Wakil Ketua Badan Eksekutif dan anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁸⁶

Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan yang semakin kondusif, ditandi semakin tertatanya pelaksanaan pemerintahan secara menyeluruh, maka pemerintah berusaha melakukan

¹⁸⁴ Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 114).

¹⁸⁵ M. Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 133.

¹⁸⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 142 – 143.

evaluasi terhadap beberapa aturan, termasuk dasar hukum pelaksanaan pemerintahan daerah. Setelah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah berlaku positif sekitar tiga tahun, maka Pemerintah menyempurnakan dengan mengundang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Latar belakang diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri ini adalah:¹⁸⁷

- a) Dirasakan penting untuk segera memperbaiki pemerintah daerah yang lebih memenuhi harapan rakyat di daerah;
- b) Guna mengakhiri dualisme pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Korps Pamong Praja (aparatus pemerintah pusat yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan umum dan aparat otonom);
- c) Secara bertahap akan menghapus keberadaan Korps Pamong Praja;
- d) Guna memberdayakan pemerintah daerah, perlu diatur tentang pendapatan daerah guna membiayai beroperasinya lembaga pemerintah daerah seperti:
 1. Pajak daerah;
 2. Retribusi daerah;
 3. Hasil perusahaan daerah;
 4. Penyerahan sebagian pajak Negara pendapatan lain yang sah.
- e) Tentang Pemerintahan Desa, sesuai Peraturan Peralihan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, masih berlaku peraturan lama yang diatur dalam Staatsblad 1906 Nomor 83 (*Indlands Gemeente Ordonansi*).

Dalam undang-undang ini ditegaskan beberapa aturan pokok yang sangat penting diantaranya mengenai pembagian wilayah negara dalam daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Di samping itu, juga menegaskan mengenai fungsi dan kedudukan Dewan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pelaksana pemerintahan daerah, di mana keberadaan kepala daerah sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah

¹⁸⁷ M. Agus Santoso, *Menyingkap Tabir...*, Op. Cit., hlm. 136 – 137.

Daerah berdampingan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berusaha menghilangkan dualisme seperti yang terjadi pada realisasi undang-undang sebelumnya.¹⁸⁸

Setelah menunggu sekitar 7 (tujuh) tahun, maka Pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan implementasi dari Pasal 121 Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 yang mengisyaratkan pemberian otonomi yang seluas-luasnya pada daerah dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya. Menurut undang-undang ini, Pemerintah daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan akhir dari Pemerintah Daerah ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuat kebijakan-kebijakan dan Dewan Pemerintah Daerah menjalankannya. Dewan Pemerintah Daerah dalam menjalankan mekanisme pemerintahan sehari-hari secara kolegal dan bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁸⁹

Pada dekade 1960-an, tuntutan revisi sistem pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat demokrasi terpimpin semakin kuat. Lima tahun setelah itu diundangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dibentuk dengan maksud:¹⁹⁰

- a. Menyesuaikan dengan perkembangan dalam rangka kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945, disesuaikan dengan manifesto politik sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- b. Melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/MPRS/1960 yang merupakan peraturan pokok pemerintahan sesuai dengan Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesiaa;
- c. Mempercepat pembentukan Daerah Tingkat III sesegera mungkin.

Undang-undang ini semakin memperkuat kedudukan kepala daerah dengan tujuan untuk menjamin kelangsungan kesatuan

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 144.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

negara, di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.¹⁹¹ Undang-undang ini melanjutkan pemakaian istilah otonomi daerah yang riil dan seluas-luasnya, sekalipun sudah dengan suatu pembatasan. Dalam penjelasan disebut, bahwa Pemerintah akan terus menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju ke arah tercapainya sistem yang meletakkan tanggungjawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah, di samping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang penting. Dijelaskan juga bahwa perincian yang tegas mengenai urusan-urusan baik yang berada pada Pemerintah Pusat, maupun pada Pemerintah Daerah tidak mungkin ditiadakan, karena tidak sesuai dengan gaya kehidupan masyarakat, baik di daerah maupun di pusat.¹⁹²

C. Pemerintahan Daerah pada Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dimaksudkan untuk dapat mewujudkan otonomi daerah tersebut. Akan tetapi, bagaimana sistem untuk melaksanakannya tidaklah tertera dengan begitu jelas.¹⁹³ Hal tersebut nyata terlihat di mana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tersebut disebutkan bahwa otonomi daerah dilaksanakan secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab ini dalam tahap implementasinya lebih berkonotasi hak daripada kewajiban, di mana banyak memerlukan koordinasi dengan pemerintah pusat sehingga muncul kesan sentralistik.¹⁹⁴

Terkait dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, ada beberapa catatan menarik, yaitu:¹⁹⁵

1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

¹⁹¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op. Cit.*, hlm. 153.

¹⁹² Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek...*, *Op. Cit.*, hlm. 137 – 138.

¹⁹³ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan...*, *Op. Cit.*, hlm. 107.

¹⁹⁴ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 106.

¹⁹⁵ M. AgusSantoso, *MenyingkapTabir...*, *Op. Cit.*, hlm. 144 – 145.

Pemerintahan Daerah ini berlaku sampai tahun 1999. Undang-undang ini dicabut dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah berlaku lebih dari 25 tahun dan merupakan undang-undang tentang otonomi yang paling lama berlaku;

- 2) Meskipun secara formal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan dengan asas-asas dekonsentrasi, desentralisasi dan asas medebewind secara serasi dan seimbang, tetapi di daerah dirasakan asas dekonsentrasi lebih menonjol, karena begitu luasnya kewenangan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat;
- 3) Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dirasakan sebagai pelengkap jalannya pemerintahan daerah karena hanya menjalankan dua tugas utama, yaitu: tugas legislasi bersama kepala daerah dan tugas penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahunan. Sedangkan tugas pokok ketiga, yaitu mengawasi jalannya pemerintahan daerah praktis tidak dapat dilaksanakan. Hal ini karena hak enquete dan hak interplasi yang pengaturannya akan dilakukan melalui peraturan pemerintah, tidak pernah diundangkan;
- 4) Tanpa dilengkapi dengan undang-undang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pajak-pajak di daerah yang diserahkan pengelolaannya kepada daerah adalah pajak-pajak yang hasilnya kecil, tetapi sulit pengelolaannya. Dengan demikian, keuangan pemerintah daerah tergantung pada pemerintah pusat, yakni berupa subsidi-subsidi untuk daerah bawahan yang jumlahnya relative tetap. Di samping itu, dana-dana dari pemerintah pusat itu sebagian besar digunakan untuk menggaji pegawai. Sehingga tidak mungkin pemerintah daerah mengembangkan pembangunan daerah.

D. Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi

Menyusul tumbangannya rezim Orde Baru, desentralisasi kekuasaan ke tangan daerah-daerah pun mengemuka sebagai salah satu tuntutan utama reformasi. Pemerintahan transisi Presiden Habibie meresponnya dengan meloloskan Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini menerapkan kebijakan otonomi daerah yang luas, dengan aturan-aturan khusus untuk Aceh, Papua, dan Timor Timur.¹⁹⁶

Tetapi, kedua undang-undang itu gagal karena dua hal. Pertama, kedua undang-undang itu tidak jelas dalam mendefinisikan konsep otonomi. Kedua, bagi daerah, desentralisasi yang diberikan oleh undang-undang itu tidak membuatnya merasa aman, desentralisasi dipandang sebagai sekadar kado dari pemerintah pusat yang bisa ditarik kembali kapan saja.¹⁹⁷ Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Hidayat Syarief bahwa otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah lebih banyak bersifat administrative Decentralization yang menekankan pada *delegation of authority*. Dengan demikian, otonomi daerah tidaklah memberikan kebebasan mutlak kepada daerah, tetapi adalah keleluasaan yang terbatas (*discretion at the margin*) dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹⁸ Maka, untuk mempersulit invalidasi desentralisasi, tekanan untuk memberikan jaminan konstitusional bagi desentralisasi pun menguat.¹⁹⁹

Realisasi dari amanat perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Setelah melakukan evaluasi yang mendasar, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan hasil review dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut otonomi luas. Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah membatasi urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom dan mengalihkan sisanya kepada kabupaten/kota melalui mekanisme pengakuan. Mekanisme pembagian

¹⁹⁶ Denny Indrayana, *Amandemen UUD....*, Op. Cit., hlm. 231.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan....*, Op. Cit., hlm. 108.

¹⁹⁹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD....*, Loc. Cit.

urusan pemerintahan mengikuti konsep urusan sisa (*residual functions*) yang diserahkan ke tingkat kota atau kabupaten sedangkan urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi ditentukan secara jelas dan spesifik. Mengingat scope urusan sisa yang diserahkan ke kota atau kabupaten sangat luas, hal ini menimbulkan kesan bahwa kota atau kabupaten mengacu kepada prinsip otonomi luas (*general competence*) sedangkan otonomi terbatasnya ada di tingkat provinsi.²⁰⁰

Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka permasalahan tersebut berakhir. Pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kota atau kabupaten dirumuskan dengan pola keseimbangan antar tingkatan pemerintahan (pusat-provinsi-kota atau kabupaten) dengan memperjelas pembagian urusan pemerintahan dan tetap dalam koridor otonomi luas (*general competence*). Pembagian urusan pemerintahan mempergunakan prinsip concurrence function, artinya diterapkannya prinsip konkurensi dari setiap urusan pemerintahan. Pekerjaan dari pemerintah pusat, menjadi kewenangan provinsi dan kewenangan kota atau kabupaten, hanya skalanya yang berbeda. Jika pemerintah pusat berskala nasional atau lintas provinsi, maka provinsi berskala provinsi atau lintas kota atau kabupaten, sedangkan kota atau kabupaten berskala di kota atau kabupaten saja.²⁰¹

Secara garis besar Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur lebih rinci atau detail mengenai kewenangan tiap daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing. Seperti yang tertuang dalam dasar pemikiran Undang-undang 32 Tahun 2004 dimana pemerintah daerah diharapkan lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, serta perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam

²⁰⁰ Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Padjadjaran*, Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015, hlm. 486.

²⁰¹ *Ibid.*, hlm. 487.

sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.²⁰²

Pada akhir tahun 2014, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran undang-undang ini justru mengabaikan kehendak otonomi daerah dan lebih mengedepankan semangat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pusat-daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Di sini terlihat karakter desentralisasi dengan balutan otonomi daerah telah tergantikan dengan sentralisasi dengan balutan dekonsentrasi. Pembuat undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat) dan pelaksana undang-undang (pemerintah pusat) berusaha dengan sengaja menstabilkan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah yang lebih prudent antara pusat, provinsi, dan kota atau kabupaten, atau sebaliknya kembali dalam skema shadow sentralisasi.²⁰³

Pengaturan hubungan pusat dengan daerah sebagian besar mereduksi kewenangan bupati atau walikota untuk membangun daerah dan melayani rakyatnya. Kewenangan tersebut ditarik dan diberikan kepada gubernur, bahkan untuk beberapa kewenangan dikembalikan kepada pemerintah pusat. Hal ini memiliki tendensi upaya resentralisasi kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat berlawanan dengan semangat amendemen Pasal 18 UUD 1945. Akhirnya, perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tergantung pada arah politik hukum pemerintahan yaitu arah yang hendak membatasi kebebasan gerak unit pemerintahan di tingkat bawah dan memberikan kebebasan gerak pada unit pemerintahan di atasnya.²⁰⁴

²⁰² Ruloff Fabian Yohanis Waas, "Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Merauke dengan Menggunakan Prinsip Desentralisasi melalui UU 32 Tahun 2004", *Jurnal Societas*, Vol. 3, No. 1, 2014, hlm. 47.

²⁰³ Yusdianto, "Hubungan Kewenangan...", *Op. Cit.*, hlm. 487.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 487 – 488.

BAB VIII

PENGARUH ISLAM TERHADAP POLITIK HUKUM DI INDONESIA

A. Kedudukan Hukum Islam dalam Konstitusi

Membahas kedudukan Islam dan kedudukan hukum Islam di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, harus bermula dari pembahasan-pembahasan yang terjadi di Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) itu sendiri sebelum Undang-Undang Dasar Tahun 1945 itu disahkan sebagai konstitusi yang pertama kali berlaku di negara Republik Indonesia. Ketua BPUPKI K.R.T. Rajiman Wediodiningrat dalam pembukaan sidang BPUPKI mengajukan pertanyaan tentang apa yang akan dijadikan dasar negara bagi Indonesia setelah merdeka nantinya. Masalah dasar negara ini kemudian mendapat perhatian utama dari para anggota BPUPKI untuk dilakukan pembahasan dalam sidang pertama BPUPKI yang dilaksanakan pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945.²⁰⁵

Dari hasil pendapat yang berkembang mengenai pembahasan dan perdebatan mengenai dasar negara pada sidang pertama BPUPKI dalam penyusunan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, setidaknya terdapat 2 (dua) pandangan berbeda mengenai apa

²⁰⁵ Eddy Asnawi, *Islam & Negara: Perbandingan Kedudukan Islam dalam Konstitusi Negara Malaysia, Brunei Darussalam, dan Indonesia*, Fahma Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 196 - 197.

yang menjadi dasar negara Indonesia yang baru merdeka. Pertama, pandangan yang menginginkan agar negara Indonesia berdasarkan kebangsaan tanpa kaitan khusus pada ideologi keagamaan. Kedua, pendapat yang menghendaki agar negara Indonesia berdasarkan Islam.²⁰⁶ Pendapat pertama didukung oleh kalangan nasionalis sekuler yang menginginkan pemisahan antara urusan negara dengan urusan Islam, sedangkan pendapat kedua didukung oleh kalangan nasionalis Islam yang bertujuan mendirikan negara Islam di Indonesia.²⁰⁷

Ternyata pada sidang pertama BPUPKI itu, perdebatan 2 (dua) kelompok ideologi nasionalis sekuler dan nasionalis Islam mengenai dasar negara serta hubungan agama dengan negara tidak pernah mencapai kata sepakat. Kemudian Ketua BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945 membentuk panitia kecil yang disebut dengan Panitia Sembilan. Di mana Panitia Sembilan ini bertugas menyatukan pendapat yang berbeda dari 2 (dua) kelompok utama itu agar segera dapat disusun sebuah naskah yang diharapkan dapat menjadi Pembukaan Undang-Undang Dasar. Adapun anggota Panitia Sembilan yang berasal dari kalangan nasionalis sekuler adalah Soekarno, Mohammad Hatta, A.A. Maramis, Ahmad Soebardjo dan Muhammad Yamin, sedangkan dari kalangan nasionalis Islam adalah R. Abikusno Tjokrosuyoso, Abdul Kahar Muzakir, Agus Salim, dan Wahid Hasyim. Dari anggota Panitia Sembilan ini hanya A.A. Maramis yang beragama Kristen.²⁰⁸

Setelah melalui pembahasan yang mendalam, Panitia Sembilan berhasil menyepakati rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar yang dinamakan Piagam Jakarta. Pernyataan Kesepakatan itu tertulis dalam alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan rumusan sebagai berikut:²⁰⁹

Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia Merdeka yang melindungi segenap bangsa

²⁰⁶ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 111.

²⁰⁷ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1966, hlm. 104.

²⁰⁸ Eddy Asnawi, *Islam & Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 201 - 202.

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 202 - 203.

Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia, dan untuk memasukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaa Indonesia itu dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan-perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kesepakatan ini terutama sekali tercermin dalam kalimat “Negara berdasar atas Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” sebagai dasar pertama dari falsafah Pancasila. Kemudian kesepakatan terlihat juga dalam rumusan syarat menjadi Presiden Republik Indonesia, yaitu: “Orang Indonesia asli dan beragama Islam” dan ketentuan dalam Bab tentang Agama, yaitu Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang mengulangi kembali kalimat “Negara berdasar atas Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”.²¹⁰

Namun, dalam perkembangannya, kesepakatan tersebut dipertanyakan kembali pada sidang Kedua BPUPKI yang dilaksanakan pada tanggal 10 Juli 1945 sampai dengan 16 Juli 1945.²¹¹ Akhirnya perbedaan pendapat yang terjadi pada sidang Kedua BPUPKI tidak menimbulkan kata sepakat, sehingga pada tanggal 16 Juli 1945, Soekarno menghimbau agar golongan nasionalis sekuler diharapkan bersedia berkorban untuk persatuan Indonesia dengan cara menerima rumusan-rumusan tersebut. Pada akhirnya mereka menerima himbauan Soekarno tersebut dan rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diterima dengan sepakat bulat pada tanggal 16 Juli 1945.²¹²

Piagam Jakarta yang sedianya akan menjadi Naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut tidak berumur panjang, sebab pada tanggal 18 Agustus 1945,

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 203 - 204.

²¹¹ *Ibid.*, hlm. 205.

²¹² *Ibid.*, hlm. 206.

kesepakatan tersebut dipertanyakan kembali oleh Mohammad Hatta yang menyarankan agar rumusan yang berhubungan dengan “Islam sebagai agama negara” dan “syarat bahwa Presiden haruslah orang Islam” dan “kewajiban menjalan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dihilangkan.²¹³ Golongan Islam ternyata bersedia mengalah dan dapat menerima anjuran Mohammad Hatta, sehingga akhirnya dihapus kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Atas permintaan Ki Bagus Hadikusumo diganti dengan rumusan baru “Ketuhanan Yang Maha Esa”.²¹⁴

Golongan Islam menerima dihilangkannya kalimat tersebut, didasarkan pada 2 (dua) pertimbangan, yaitu: Pertama, adanya keadaan mendesak pada hari-hari pertama kemerdekaan, ketika rasa persatuan harus lebih dikedepankan untuk mempertahankan kemerdekaan dari ancaman Jepang. Kedua, tokoh-tokoh Islam menyadari bahwa Undang-Undang Dasar yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 itu adalah undang-undang dasar sementara.²¹⁵

Tuntutan untuk mengembalikan rumusan Piagam Jakarta oleh sebagian kalangan Islam kembali muncul setelah berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto. Di mana, sampai dengan amandemen keempat, tuntutan tersebut masih muncul. Namun, mempertahankan rumusan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 lebih tepat daripada mengembalikannya pada rumusan awal sesuai dengan Piagam Jakarta, berdasarkan pertimbangan manfaatnya lebih besar daripada mudaratnya, yaitu:²¹⁶

1. walaupun ada keuntungan dari pengembalian kalimat itu, semata-mata adalah pemulihan sejarah dan meningkatkan marwah pendukung syariat Islam dari kata-kata yang tidak lebih dari hiasan belaka dalam konstitusi.
2. tidak/belum ada kesefahaman makna kata “syariat” sehingga kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dapat menimbulkan masalah tersendiri di kalangan pendukungnya dan di kalangan yang dikenakan ketentuannya.

²¹³ *Ibid.*, hlm. 206 - 207.

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 207 - 208.

²¹⁵ *Ibid.*, hlm. 209 - 210.

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 218 - 222..

3. walaupun kelak bisa dipahami bahwa syariat itu dimaksudkan sebagai perbuatan lahiriah, tidak semua syariat memerlukan intervensi negara dalam pelaksanaannya.
4. kenyataan bahwa mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam yang seringkali dijadikan alasan kalangan pendukung pemulihan Piagam Jakarta masih patut dipertanyakan.
5. ada hal-hal yang sering kali dijadikan alasan oleh kalangan pendukung Piagam Jakarta masih patut dipersoalkan seperti bahwa satu-satunya jalan yang harus ditempuh dalam meningkatnya angka kriminalitas adalah memberlakukan hukum Islam.

B. Hukum Islam dalam Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat beberapa produk hukum negara yang dibentuk terkait dengan hukum Islam mulai dari zaman orde lama hingga orde baru. Beberapa produk hukum tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.

Dalam undang-undang ini, pencatatan nikah, talak, dan rujuk diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya. Tujuan adanya sistem pencatatan nasional ini adalah untuk memberikan kepastian dan jaminan hukum terhadap perkawinan Islam. Undang-Undang ini tidak mengatur substansi hukum perkawinan, sehingga sebetulnya tidak dapat disebut sebagai aturan hukum pernikahan bagi muslim. Walaupun hanya bersifat formal prosedural, undang-undang ini berupaya melakukan penyatuan administrasi pernikahan muslim seluruh Indonesia untuk pertama kalinya. Undang-undang ini hanya sedikit memiliki pengaruh terhadap perkembangan hukum Islam, namun fungsi politik dan birokrasi yang ditimbulkan lebih besar, yaitu mengedepankan agama secara umum, khususnya Islam, dalam kehidupan politik nasional.²¹⁷

2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Produk hukum pertama terkait hukum Islam yang lahir pada masa Orde Baru adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

²¹⁷ Muchammad Ali Safa'at, *Dinamika Negara & Islam dalam Perkembangan Hukum dan Politik di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2018, hlm. 130 - 131.

tentang Perkawinan. Undang-undang ini monumental karena sebelumnya tidak ada aturan hukum yang mengatur perkawinan secara nasional. Undang-Undang Perkawinan ini di satu sisi memang memberikan tempat terhadap hukum Islam secara spesifik untuk menentukan sahnyanya perkawinan dan penguatan institusi peradilan agama. Namun, di sisi lain terdapat pembatasan wilayah agama, yaitu hanya terkait tata cara menentukan sahnyanya perkawinan, sedangkan persoalan lain, misalnya poligami dan perceraian, menjadi wilayah sekuler negara. Kalaupun dinyatakan bahwa Undang-Undang Perkawinan bersumber atau mendapat inspirasi dari hukum Islam, namun Undang-Undang Perkawinan ini justru telah membatasi bahkan mengubah substansi hukum Islam melalui proses legislasi dengan tujuan kepentingan publik, khususnya untuk melindungi hak-hak perempuan di dalam perkawinan.²¹⁸

3. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

Kebijakan hukum kedua terkait dengan hukum Islam pada masa orde baru adalah Kompilasi Hukum Islam yang berisi tentang perkawinan, warisan, dan wakaf. Di mana, gagasan penyusunan Kompilasi Hukum Islam ini muncul karena adanya kebutuhan Kementerian Agama dan Mahkamah Agung akan adanya kesatuan hukum Islam yang berlaku di Pengadilan Agama untuk memutus perkara-pekerja perkawinan, waris, dan wakaf. Terhadap Kompilasi Hukum Islam ini, muncul berbagai respon dari masyarakat Islam, karena perubahan dari hukum Islam yang berasal dari Tuhan menjadi hukum buatan manusia. Setidaknya ada 3 (tiga) macam respon terhadap Kompilasi Hukum Islam ini. Pertama, menerima Kompilasi Hukum Islam dan menempatkannya sebagai fikih Indonesia yang diberlakukan bagi muslim Indonesia pada saat mereka membawa kasusnya ke pengadilan agama. Kedua, kelompok yang ambigu antara menolak atau menerima Kompilasi Hukum Islam. Di mana, mereka tidak pernah mengkritisi Kompilasi Hukum Islam sebagai suatu aturan hukum, namun, jika ada ketentuan dalam Kompilasi Hukum Islam yang tidak sesuai dengan kepentingan hukum, mereka akan mengesampingkannya.²¹⁹

²¹⁸ *Ibid.*, hlm. 173 - 176.

²¹⁹ *Ibid.*, hlm. 176 - 184.

4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji lahir sebagai pengakuan terhadap kemerdekaan warga negara untuk beribadah, yang menimbulkan kewajiban bagi negara untuk memfasilitasi, sehingga dapat berjalan dengan aman, tertib, dan lancar. Peran negara dalam penyelenggaraan ibadah haji dipandang penting, karena menyangkut nama baik dan martabat negara Indonesia di luar negeri, khususnya di Arab Saudi, dan mengingat pelaksanaannya bersifat massal. Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji tidak mengatur tentang ritual dan tata cara beribadah haji, melainkan mengatur mengenai pengelolaan penyelenggaraan. Aspek yang diatur meliputi pembimbingan, pelayanan, dan perlindungan. Selain haji, di dalam undang-undang ini juga diatur penyelenggaraan umrah, di mana dilakukan oleh masyarakat melalui perusahaan penyelenggara perjalanan, sedangkan pemerintah berperan sebagai regulator dan pengawas.²²⁰

5. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat mengatur tentang organisasi pengelolaan zakat, pengumpulan, pendayagunaan, pengawasan, dan sanksi pidana. Organisasi pengelola zakat terdiri dari Badan Amil Zakat yang dibentuk oleh pemerintah dan lembaga zakat yang dibentuk oleh masyarakat tetapi harus dikukuhkan oleh pemerintah setelah memenuhi persyaratan tertentu. Pengelolaan zakat diatur lebih detail di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Di mana, dalam undang-undang ini telah ditentukan organisasi pengelola zakat secara nasional, yaitu Badan Amil Zakat Nasional.²²¹

6. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

Undang-Undang ini tidak semata-mata menempatkan wakaf sebagai ibadah yang harus difasilitasi, melainkan melihat potensi ekonomi yang tinggi untuk memajukan kesejahteraan umum sebagai salah satu tujuan negara. Oleh karena itu, wakaf

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 217 - 220.

²²¹ *Ibid.*, hlm. 220 - 227.

perlu dikembangkan pemanfaatannya sesuai dengan prinsip syariah. Praktik wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien, sehingga dalam berbagai kasus harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar, atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum.²²²

7. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara

Undang-undang ini memuat ketentuan untuk memastikan bahwa instrumen keuangan yang diterbitkan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, memberikan kepastian hukum, transparan, dan akuntabel. Selain untuk memobilisasi dana publik, tujuan pengembangan instrumen pembiayaan berdasarkan prinsip syariah juga memiliki tujuan untuk memperkuat dan meningkatkan peran sistem keuangan berbasis syariah di dalam negeri, memperluas basis pembiayaan anggaran negara, menciptakan benchmark instrumen keuangan syariah baik di pasar keuangan syariah domestik maupun internasional, memperluas dan mendiversifikasi basis investor, mengembangkan alternatif instrumen investasi baik bagi investor dalam maupun luar negeri yang mencari instrumen keuangan berbasis syariah, dan mendorong pertumbuhan pasar keuangan syariah di Indonesia.²²³

8. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Undang-undang ini dibentuk karena sistem ekonomi yang sesuai dengan prinsip syariah diakui sebagai bagian dari demokrasi ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan. Selain itu, adanya Undang-Undang Perbankan Syariah ini juga diperlukan untuk merespon kebutuhan masyarakat Indonesia atas jasa dan produk perbankan syariah yang semakin meningkat dan bervariasi.²²⁴

²²² *Ibid.*, hlm. 227 - 230.

²²³ *Ibid.*, hlm. 235 - 238.

²²⁴ *Ibid.*, hlm. 239 - 241.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu & Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.
- A.S.S. Tambunan, *Politik Hukum berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publisher, Jakarta, 2002.
- A. Salman Manggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Gramata Publishing, Bekasi, 2016.
- Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018.
- Abdul Rahman Saleh, *Bukan Kampung Maling, Bukan Desa Ustadz; Memoar 930 Hari di Puncak Gedung Bundar*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008.
- Afan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

- Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1966.
- Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif; Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaannya di Berbagai Negara*, Setara Press, Malang, 2017.
- Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Badan Pengkajian MPR RI, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi*, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, 2017.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bambang Soesatyo, *Presiden dalam Pusaran Politik Sengkuni*, RMBooks, Jakarta, 2013.
- Bunyamin Alamsyah, *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yayasan Pendidikan Islam Al-Musdaryah Cileunyi, Bandung, 2010.
- Cahyani Suryandari, dkk., *Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, BPSDM Hukum dan HAM, Jakarta, 2019.
- Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, 2007.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.
- Eddy Asnawi, *Islam & Negara: Perbandingan Kedudukan Islam dalam Konstitusi Negara Malaysia, Brunei Darussalam, dan Indonesia*, Fahma Media, Yogyakarta, 2013.
- Eka N.A.M Sihombing, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Intelegensia Media, Malang, 2018.
- Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Trisar Mitra Utama, Jambi, 2018.
- Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2013.
- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi; Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2012.
- Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik: Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta, 2018.
- IDEA, *Standar-Standar Internasional Pemilu; Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, IDEA, Jakarta, 2002.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Depok, 2018.
- Indra J. Piliang, dkk, *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Ismail Hassani dan Dri Utari, *Naskah Konferensi Mahkamah*

Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga Negara, Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta, 2013.

Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang.

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Jimly Asshiddiqie, *Ilmu Hukum Tata Negara II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Joko J. Priharmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Semarang dan LP3M Unmawas, Semarang, 2003.

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta, 2010.

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.

- Komisi Konstitusi, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004.
- Komisi Yudisial, *Problematika Hukum & Peradilan di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2014.
- Komisi Yudisial RI, *Mencari Sosok Ideal Hakim Agung Indonesia*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2017.
- M. Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- M. Dimiyati Hartono, *Problematik & Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.
- M. Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung; Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Setjen MPR RI, Jakarta, 2004.
- Mas Achmad Santosa, *GoodGovernance dan Hukum Lingkungan*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2001.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Mohamad Faiz, *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Rajawali Pers, Depok, 2020.
- Muchammad Ali Safa'at, *Dinamika Negara & Islam dalam Perkembangan Hukum dan Politik di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2018.

- Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, 2012.
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasa Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Pocut Eliza, dkk., *Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, BPSDM Hukum dan HAM, Jakarta, 2019.
- Qomaruddin dan Nasruddin, *Modul Diklat Jabatan Fungsional Perancang Pertama (Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi, Peraturan Perundang-undangan)*, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2013.
- Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara*, CLGS-FHUI, Depok, 2007.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2007.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991.
- Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009.
- Sirajuddin, dkk., *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, MCW dan YAPPIKA, Malang, 2007.
- Sodikin, *Hukum Pemilu; Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*,

Gramata Publishing, Bekasi, 2014.

Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Jakarta, 1983.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 - 2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011.

Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Winardi dan Sirajuddin, *Politik Hukum*, Setara Press, Malang, 2019.

Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

JURNAL, ARTIKEL, MAKALAH

Ali Marwan Hsb, "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum", *Jurnal De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016.

Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2 - Juli 2018.

Bayu Dwi Anggono, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Penanggulangan Bencana", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 22, Nomor 2, Juni 2010.

- Eka N.A.M Sihombing, “Disbursing Obesity of Local Regulation Through Program Harmonizing Local Regulation Formation”, *International Journal of Humanities and Social Science Research*, Volume 4, Issue 5, September 2018.
- Eka N.A.M. Sihombing, “Dinamika Legislasi di Era Post Truth (Telaah atas ketentuan Threshold dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum)”, *Buku Seri Filsafat Hukum: Menemukan Kebenaran Hukum dalam Era Post-Truth*, FH Universitas Mataram bekerjasama dengan Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia, Mataram, 2019.
- Koerniatmanto Soetoprawiro, “Konstitusi; Pengertian dan Perkembangannya”, *Pro Justicia*, No. 2 Tahun V, Mei 1987.
- Mia Kusuma Fitriana, “Peranan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12, No. 2, Juli 2015.
- Rival G. Ahmad, dkk, “Dari Parlemen ke Ruang Publik; Mengggagas Penyusunan Kebijakan yang Partisipatif, dalam *Jurnal Jentera*, Edisi ke-2, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2003.
- Ruloff Fabian Yohanis Waas, “Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Merauke dengan Menggunakan Prinsip Desentralisasi melalui UU 32 Tahun 2004”, *Jurnal Societas*, Vol. 3, No. 1, 2014.
- Suparman Marzuki, “Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis”, *Jurnal Hukum*, No. 3, Vol. 15 – Juli 2008.
- Teuku Mohammad Radhie, “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional”, *Jurnal Prisma*, Nomor 6 Tahun II, Desember 1973.
- Yusdianto, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 No. 2, Mei – Agustus 2012.

GLOSARIUM

Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada diri manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.

Lembaga Negara adalah lembaga yang menyelenggarakan fungsi-fungsi negara.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

INDEKS

A

A.A. Maramis, 127
Abdul Kahar Muzakkir, 127
Agus Salim, 127
Ahmad Soebardjo, 127
APBD, 27, 28, 41, 47
asas, 57, 58
atribusi, 17

B

Badan Pemeriksa Keuangan, 11, 67, 68, 71, 73, 74, 76, 77, 78
Bagir Manan, 22, 135

C

checks and balances, 8, 14, 15, 76, 85, 96, 102

D

delegasi, 17, 98
Dewan Perwakilan Daerah, 11, 12, 14, 15, 18, 19, 24, 25, 26, 42,
58, 67, 68, 71, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 120, 136
Dewan Perwakilan Rakyat, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 25, 26,
28, 58, 61, 67, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,
84, 86, 94, 106, 113, 114, 118, 119, 120, 122, 125

diskresi, 45

DPD, 18, 19, 21, 23, 25, 26, 27, 32, 36, 42, 43, 48, 49, 60

DPR, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 32, 35, 36, 37,
42, 43, 44, 48, 49, 52, 59, 60, 65

DPRD, 27, 28, 29, 39, 40, 41, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 54, 59, 60,
65

E

eksekutif, 22, 62

F

formal, 64

fungsi, 107

H

Hak Asasi Manusia, 8, 60, 61

hierarki, 56, 57

hukum, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 24, 31, 32,
33, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 54, 56, 57, 58, 64, 68, 73, 82, 83,
84, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 107,
116, 117, 118, 123, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133

I

Indonesia, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18,
22, 27, 30, 31, 33, 42, 43, 53, 54, 55, 57, 60, 61, 63, 64, 67,
68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 85, 86,
87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 98, 102, 103, 105, 106, 108,
110, 111, 112, 113, 116, 117, 118, 123, 124, 126, 127, 128,
129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141

Islam, 57, 86, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 136, 139

ius constituendum, 2

ius constitutum, 2

J

Jimly Asshiddiqie, 6, 24, 25, 26, 27, 68, 72, 73, 74, 76, 77, 84,
89, 91, 92, 96, 97, 104, 108, 137

judicial review, 57, 81, 82, 83, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 101,
102

K

kewajiban, 121

kewenangan, 112, 116, 117, 118, 122, 124, 125
Komisi Pemilihan Umum, 71, 73, 74, 76, 78, 108, 109, 110, 111,
112, 142
Komisi Yudisial, 12, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 85, 86, 87, 138
konstitusi, 6, 7, 8, 9, 13, 17, 79, 86, 92, 95, 97, 126, 129
Konstitusi, 108, 137

L

legal policy, 2, 3
legislasi, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
42, 49, 64
legislatif, 62, 65, 66
lembaran negara, 53

M

Mahkamah Agung, 12, 37, 41, 64, 66, 67, 68, 72, 73, 74, 76, 77,
78, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97,
98, 99, 100, 101, 102, 131, 138
Mahkamah Konstitusi, 12, 26, 27, 36, 64, 66, 68, 72, 73, 74, 76,
77, 78, 81, 82, 83, 84, 87, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99,
100, 101, 102, 111, 139
Majelis Permusyawaratan Rakyat, 7, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17,
18, 19, 31, 33, 67, 68, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 82, 83, 85, 87,
93, 94, 138
mandat, 17, 103
materi, 20, 24, 31, 37, 42, 45, 47, 48, 57, 58, 66
Menteri, 20, 38, 43, 45, 54, 55, 61, 69, 73, 74, 130
Moh. Mahfud MD, 1, 2, 4, 138
Mohammad Hatta, 127, 128
Muhammad Yamin, 127

N

naskah akademik, 16, 20, 23, 28, 29, 31, 32, 36, 42, 47, 50, 51,
63
negara, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 25, 33,
34, 35, 36, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 83,
84, 86, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 97, 99, 103, 104, 107, 108,
112, 114, 117, 119, 120, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132,
133
norma, 6, 7, 8, 9, 91, 94, 95

O

Orde Baru, 105, 121, 122, 130, 137

Orde Lama, 117

otonomi, 18, 19, 21, 23, 25, 27, 42, 48, 60, 74, 75, 81, 116, 120, 121, 122, 123, 124, 125

P

Panitia Sembilan, 127

parlemen, 13, 103, 113

parliamentary threshold, 113, 114

partai politik, 107, 108

partisipasi, 16, 62, 63, 64, 65, 66, 86

pejabat, 107, 108

pemerintahan, 104, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125

pemilihan umum, 106, 107, 108

Pemilihan umum, 103, 108

Pengharmonisasian, 55, 56, 57, 58, 139

Perancang Peraturan Perundang-undangan, 45

peraturan, 18, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66

Peraturan daerah, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 47, 48, 51, 54

peraturan perundang-undangan, 2, 4, 5, 6, 17, 18, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 40, 41, 44, 45, 46, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 77, 91, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 101, 102, 109, 110, 111, 112, 130

Perda, 27, 59

politik, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 16, 62, 79, 84, 86, 91, 93, 97, 104, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 116, 120, 125, 130

Politik, 103, 105, 106, 117, 118, 134, 135, 136, 137

Presiden, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 59, 67, 68, 69, 73, 74, 76, 78, 79, 84, 94, 103, 109, 111, 114, 122, 128, 129, 131, 135

presidential threshold, 114

R

R. Abikusno Tjokrosuyoso, 127

Reformasi, 26, 122, 137

S

Soekarno, 127, 128
Soepomo, 1

U

undang-undang, 2, 6, 7, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23,
24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 44,
48, 49, 52, 53, 55, 58, 59, 60, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73,
74, 75, 76, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96,
98, 99, 102, 107, 114, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 125,
129, 130, 132
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
10, 54, 67, 68, 71, 72, 75, 76, 84, 85, 90, 108, 111

W

Wahid Hasyim, 127
wewenang, 107
wilayah, 112, 116, 119

TENTANG PENULIS

Eka NAM Sihombing, Lahir di Medan tanggal 11 November 1979, pendidikan S1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (selesai tahun 2003), kemudian melanjutkan pendidikan S2 pada Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara Program Studi Ilmu Hukum (selesai tahun 2008), Mahasiswa Program S3 Ilmu Hukum Fakultas Hukum USU (2015-sekarang), Pendidikan lain yang pernah diikuti adalah Diklat Legal Drafter di Medan Tahun 2007, Diklat Penyusun dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Jakarta tahun 2009, Diklat Penguatan Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Jakarta Tahun 2013, Diklat ToT Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Jakarta Tahun 2015.

Ketua Majelis Pengawas Notaris Daerah Kota Sibolga dan Kabupaten Tapanuli Tengah 2014-2017, Ketua Majelis Pengawas Notaris Daerah Kota Sibolga, Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kepulauan Nias 2017-2019, Ketua Majelis Pengawas Notaris Daerah Kota Binjai dan Kab. Langkat 2019- sekarang. Mengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara di Medan sejak 2008-sekarang. Pengurus Pusat Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah/MAHUTAMA (Divisi Regulasi dan Pemerintahan Daerah) masa jabatan 2018-2022. Anggota Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia.

Publikasi Buku : 1. Ilmu Perundang-Undangan bersama Ali Marwan Hsb (Pustaka Prima-Medan 2017), 2. Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif (Intelegensia-Malang, 2018), 3. Hukum Kelembagaan Negara (Ruas Media-Yogyakarta, 2018), 4. Pengantar Hukum Konstitusi (Setara Press, Malang, 2019), 5. Ilmu Negara bersama Mirza Nasution (Enam Media, Medan, 2019) dan 6. Hukum Pemerintahan Daerah (Setara Press, Malang. 2020). Menulis artikel di berbagai jurnal, diantaranya Jurnal Rechtsvinding, Jurnal De Jure, Jurnal Legislasi Indonesia, Jurnal Yudisial, dsb. Dapat dihubungi melalui e-mail: ekahombing@umsu.ac.id. atau ekahombing@gmail.com.

