

POLITIK HUKUM



Dr. Isharyanto, S. H., M. Hum

POLITIK
HUKUM

Dr. Isharyanto, S. H., M. Hum

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta
Lingkupan Hak Cipta:

Pasal 2

Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta atau pemenang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatas menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana:

Pasal 72

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

POLITIK **HUKUM**

Dr. Isharyanto, S. H., M. Hum



Penerbit CV KEKATA GROUP, Surakarta 2016

POLITIK HUKUM

Copyright © Dr. Isharyanto, S. H., M. Hum.

Penulis: Dr. Isharyanto, S. H., M. Hum.

Editor: Novianasari

Penata Letak: F. D. Abdillah

Penata Sampul: Aldo Pradipta

Sebagian materi sampul dan ilustrasi isi bersumber dari internet

Diterbitkan oleh:

CV KEKATA GROUP

Bebuku Publisher

Bebukupublisher@gmail.com

www.bebuku.com

Facebook: Bebuku Publisher

Perum Triyagan Regency Blok A No 1, Mojolaban

Cetakan Pertama, Agustus 2016

Surakarta, Bebuku Publisher, 2016

viii+79 hal; 14x21 cm

ISBN:

Katalog Dalam Terbitan

Hak cipta dilindungi Undang-Undang

All Right Reserved

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

KATA PENGANTAR

Hukum merupakan himpunan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum tersebut dikeluarkan secara demokratis melalui lembaga yang terhormat, namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalamnya. Suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka segala sesuatunya harus dirumuskan secara demokrasi, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat, tetapi apabila sebaliknya, maka terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat menjadi resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu. Pelaksanaan roda kenegaraan tidak dapat dilepaskan dari bingkai kekuasaan, karena dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun, dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu sama lain, karena kekuasaan yang dijalankan tersebut berhubungan erat dengan kekuasaan politik yang sedang bermain. Jadi, negara, kekuasaan, hokum, dan politik merupakan satu-kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua komponen tersebut senantiasa bermain dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.

Garis besar pemikiran tersebut menjadi aspek-aspek teoritis yang dibahas dalam buku ini. Ancangan utama keseluruhan uraian berpijak kepada fakta historis bahwa ada saat

negara Indonesia dibentuk para pendiri negara telah mendambakan suatu negara hukum yang berasaskan demokrasi, sehingga dalam setiap keputusan politik harus diambil berdasarkan aspirasi dan kehendak masyarakat secara keseluruhan tanpa memperhatikan kelompok atau golongan tertentu.

Buku ini belum sempurna, sehingga segala kritik dan saran yang bersifat membangun akan diterima penulis dengan senang hati.

Surakarta, Juli 2016

DAFTAR ISI

BAB I WACANA DASAR ■ 1

- A. Konsep dan Pengertian Etimologis ■ 1
- B. Penghadapan kepada Tradisi ■ 7
- C. Partisipasi Pembentukan Hukum ■ 10
- D. Landasan dan Tujuan Politik Hukum ■ 11
- E. Peran dan Fungsi Politik Hukum ■ 18

BAB II PEMBENTUKAN HUKUM ■ 23

- A. Pengantar ■ 23
- B. Parlemen dan Legislasi ■ 24
- C. Keterkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah ■ 31
- D. Keterkaitan dengan Kedudukan Presiden ■ 35

BAB III PENGUJIAN PERUNDANG-UNDANGAN ■ 39

- A. Motivasi Kelembagaan ■ 39
- B. Pengujian oleh Mahkamah Konstitusi ■ 42
- C. Pengujian oleh Mahkamah Agung ■ 52

BAB IV POLITIK HUKUM DAN HAKIM ■ 57

- A. Postur Kekuasaan Kehakiman ■ 57
- B. Hakim dan Putusan Hakim ■ 62
- C. Politik Independensi Pengadilan ■ 70



A. KONSEP DAN PENGERTIAN ETIMOLOGIS

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek* (Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 1999: 19). Dalam bahasa Indonesia, kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman, dan lain-lain. Berkaitan dengan istilah ini, belum ada kesatuan pendapat di kalangan para teoretisi hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya. Perbedaan pendapat terjadi karena sifatnya yang abstrak dan cakupannya yang luas serta perbedaan sudut pandang para ahli dalam memandang dan memahami apa yang disebut dengan hukum itu. Namun, sebagai pedoman, secara sederhana kita dapat mengatakan bahwa hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat.

Hukum dianggap sebagai tujuan dari politik adalah agar ide-ide hukum atau *rechtsidee* seperti kebebasan, keadilan, kepastian, dan sebagainya ditempatkan dalam hukum positif dan pelaksanaan sebagian atau secara keseluruhan, dari ide hukum itu merupakan tujuan dari proses politik dan hukum sekaligus merupakan alat dari politik. Politik mempergunakan hukum positif (peraturan perundang-undangan) untuk mencapai tujuannya dalam arti merealisasikan ide-ide hukum tersebut. Politik dapat mengarahkan dan membentuk masyarakat kepada tujuan untuk memecahkan masalah kemasyara-

katan di mana politik adalah aspek dinamis dan hukum merupakan aspek yang statis.

Politik dan hukum adalah dasar dari politik hukum dengan ketentuan bahwa pelaksanaan pengembangan politik hukum tidak bisa dipisahkan dengan pelaksanaan pengembangan politik secara keseluruhan. Atau dapat dikatakan, prinsip dasar yang dipergunakan sebagai ketentuan pengembangan politik akan juga berlaku bagi pelaksanaan politik hukum yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan.

Padmo Wahjono (1986: 160) mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri (Padmo Wahjono, 1991: 65). Pembentukan, penerapan, dan penagakan hukum nampaknya diyakini Wahjono sebagai sesuatu penting dan di antara sebab terkemuka adalah problem legislasi itu sendiri. Rumusan norma hukum yang eksplisit dalam wujud perundang-undangan tidak jarang malah terkesan kaku dan limitatif, meski dalam pengimplementasiannya masih terbuka peluang bagi hakim untuk melakukan interpretasi, mengingat kodifikasi norma hukum apa pun memang tercipta dengan kondisi yang selalu tidak lengkap. Oleh karena itu, dalam penerapannya untuk kasus-kasus konkrit di pengadilan, norma atau kaidah hukum itu tidak jarang memunculkan berbagai persoalan yang bermuara pada sulitnya mewujudkan keadilan substansial (*substansial justice*) bagi para pencariya.

Sementara itu, menurut Soedarto (1983: 20), politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-pera-

turan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pada buku lain yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* dijelaskan, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu (Soedarto, 1986: 151). Pendapat Soedarto menggiring kepada pemahaman pentingnya eksistensi kekuasaan negara untuk mewujudkan cita-cita kolektif masyarakat. Kekuasaan secara umum diartikan sebagai suatu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain/kelompok lain sesuai dengan pemegang kekuasaan itu sendiri dalam suatu pemerintahan negara.

Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak diidentikkan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam praktiknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.

Apabila peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tidak diiringi dengan perkembangan masyarakat, akibatnya nilai-nilai yang merupakan tujuan yang akan dicapai dari masyarakat tidak terpenuhi dan berpengaruh pada penegakan hukum itu sendiri.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk berperan dalam tujuan negara, apabila dikaitkan dengan susunan masyarakat dan nilai-nilai dimulai dengan pilihan-pilihan mengenai nilai-nilai apa yang harus diwujudkan oleh hukum, pilihan nilai-nilai sangat ditentukan oleh politik hukum yang berkuasa.

Dimensi nilai-nilai bukan saja dijumpai saat peraturan perundang-undangan hendak diterapkan, melainkan timbul

sejak peraturan perundang-undangan hendak dibuat. Faktor nilai yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum lebih disebabkan oleh kultur hukum yang terdiri dari sikap-sikap dan nilai-nilai keyakinan yang dimiliki dari masyarakat secara langsung berhubungan lembaga-lembaga pembentuknya baik dipandang dari sudut positif atau sudut pandang negatifnya.

Peranan nilai-nilai dan sikap-sikap merupakan gejala yang universal sehingga mudah terjadi ketidakcocokan antara nilai-nilai yang telah dipilih oleh politik hukum yang akan diwujudkan dalam masyarakat. Nilai-nilai yang sudah mapan dan telah dihayati oleh anggota masyarakat harus dicermati keberadaannya untuk dipersiapkan ke dalam suatu produk hukum perundangan-undangan secara lebih baik.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dilihat dari peranan dan fungsinya merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat dikarenakan hukum itu sendiri merupakan elemen-elemen penting bagi perkembangan politik dan kebijaksanaan ekonomi, sosial dan budaya dari pemerintah yang mendasari dan mengartikan tindakan-tindakan dari hukum. Ditinjau dari segi ilmu negara, John Locke (2003) menegaskan, rakyat adalah pemegang kekuasaan-kedaulatan tertinggi (kedaulatan berada di tangan rakyat), kemudian untuk menjalankan kekuasaan tersebut rakyat menunjuk seorang penguasa atau dikenal sebagai pemerintah. Seorang penguasa yang ditunjuk tersebut berkewajiban untuk melindungi hak-hak alamiah manusia, yang di dalamnya termasuk hak hidup, hak atas kebebasan, dan hak milik. Bersandar pada teori perjanjian masyarakat itu pula, kemudian muncul konstitusi sebagai sebuah kontrak sosial sebagaimana dikembangkan oleh pemikir Perancis, Jean Jacques Rousseau (2005). Dikatakan oleh Rousseau, kedaulatan tertinggi adalah berada pada kehendak umum dari masyarakat atau yang disebut sebagai *volonte generale*, yang kemudian menjelma melalui perundang-undangan/konstitusi. Oleh karena itu menurutnya, kedaulatan memiliki sifat-sifat: (1) kesatuan (*unite*), bersifat monistis; (2) bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*); (3) tidak dapat dialihkan (*inalienabilite*); dan (4) tidak dapat berubah (*imprescriptibi-*

lite). Dalam konteks ini, melalui politik hukum yang diemban, kewajiban penguasa untuk melindungi hak-hak alamiah manusia sebagai konsekuensi dari prinsip kedaulatan rakyat juga ditegaskan oleh Immanuel Kant. Dalam teorinya, Kant menekankan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negara. Kebebasan warga negara dibatasi dengan hukum, sedangkan hukum itu sendiri adalah cerminan dari kehendak rakyat. Berdasarkan bangunan teori yang dikemukakan oleh sejumlah pemikir di atas bisa disimpulkan, jika kita membicarakan kewenangan penguasa untuk menetapkan suatu aturan hukum yang di dalamnya dimungkinkan adanya tindakan pembatasan terhadap hak asasi manusia, sesungguhnya tidaklah bisa dipisahkan dari akar prinsip kedaulatan rakyat serta kewajiban negara untuk melindungi hak-hak asasi warganya.

Dari kenyataan ini disadari, adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Sehubungan dengan itu, ada dua kata kunci yang akan diteliti lebih jauh tentang pengaruh kekuasaan dalam hukum yakni mencakup kata "*process*" dan kata "*institutions*" dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuata-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik.

Pengaruh tersebut sangat mungkin mewarnai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menyatakan diri menganut prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara, hal ini sebagaimana ditegaskan di dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Dalam rangka menjalankan prinsip kedaulatan rakyat serta upaya mencapai tujuan negara sebagaimana ditegaskan UUD 1945, maka dipilihlah seorang presiden melalui suatu proses pemilihan umum, yang selanjutnya presiden memiliki peranan sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan

kan di dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."

Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmunan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat, dan lain-lain. Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas. Dalam kasus ini, mengingatkan kita kepada apa yang diutarakan oleh pakar filsafat publik Walter Lippmann (1999: 21), bahwa opini massa telah memperlihatkan diri sebagai seorang master pembuat keputusan yang berbahaya ketika apa yang dipertaruhkan adalah soal hidup mati.

Sunaryati Hartono, yang pernah menjadi kepala BPHN, melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia (Sunaryati Hartono, 1991: 1). Sebagai suatu sistem, hukum tidak lagi dapat dipertahankan dengan pemahaman sebagai kumpulan kaidah, akan tetapi merupakan bagian dari keseluruhan unsur yang saling mempengaruhi satu sama lain. Sebagai contoh keterkaitan di antara unsur-unsur tersebut, misalnya adalah pembaharuan dasar-dasar pemikiran di bidang ekonomi ikut menrubah dan menentukan dasar-dasar sistem hukum, maka pembentukan dan penegakan asas-asas hukum yang sesuai juga akan mempelancar terbentuknya struktur dan sistem ekonomi yang dikehendaki. Tetapi sebaliknya, tanpa adanya asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang tepat dan cukup lengkap, tercapainya struktur ekonomi yang dicita-citakan justru akan terlambat.

Selanjutnya, kata kunci “sistem hukum nasional” dalam definisi di atas amat penting untuk ditekankan dalam memahami keadaan hukum di Indonesia. Tidak berlebihan bila disebutkan bahwa negara-negara baru mewarisi banyak hal dari pendahulunya di masa kolonial karena berbagai perubahan tidak dapat menyapu bersih masa lalu. Gambaran ini sangat tepat ditujukan pada kondisi Republik Indonesia sejak diproklamasikannya kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai sekarang, disadari ataupun tidak telah mewarisi sisa-sisa tertib hukum kolonial yang terdiri atas struktur serta substansinya (Daniel S. Lev, 1990: 438). Tradisi meneruskan segala bentuk sisa-sisa tertib hukum masa lalu di Indonesia hingga saat ini sulit dihindari karena lebih dari satu abad telah berlangsung proses introduksi dan proses perkembangan suatu sistem hukum asing ke/di dalam suatu tata kehidupan dan tata hukum masyarakat pribumi. Sistem hukum yang dimaksud tidak lain adalah sistem hukum Eropa (khususnya Belanda) yang berakar pada tradisi-tradisi hukum Indo Jerman dan Romawi Kristiani, dan yang dimutakhirkan lewat berbagai revolusi sampai dengan revolusi kaum borjuis liberal di Perancis pada akhir abad 19.

B. PENGHADAPAN TERHADAP TRADISI

Pasca proklamasi kemerdekaan, Indonesia memiliki dua tradisi hukum yang masing-masing terbuka untuk dipilih, yaitu sistem hukum kolonial dengan segala seluk beluknya serta sistem hukum rakyat dengan segala keragamannya. Pada dasarnya dan pada awalnya, pemuka-pemuka nasional mencoba membangun hukum Indonesia dengan mencoba sedapat-dapatnya melepaskan diri dari ide-ide hukum kolonial yang tidaklah mudah. Inilah periode awal dengan keyakinan bahwa substansi hukum rakyat yang selama ini terjajah akan dapat diangkat dan dikembangkan secara penuh menjadi substansi hukum nasional, tetapi kenyataannya berakhir dengan pengakuan bahwa proses realisasinya ternyata tidak sesederhana model-model idealnya dalam doktrin.

Menurut Daniel S. Lev, setelah Indonesia merdeka para advokat dan para cendekiawan menginginkan negara Indonesia bersistem hukum corak Eropa yang berlaku di masa kolonial. Hal itu terjadi karena berbagai kesulitan yang timbul karena keragaman hukum rakyat yang umumnya tak terumus secara eksplisit, bahkan juga karena sistem pengelolaannya sebagai suatu tata hukum yang modern (melihat tata organisasi, prosedur-prosedur, dan asas-asas doktrinal pengadaan dan penegakannya, serta pula profesionalisasi penyelenggaraannya) telah terlanjur tercipta sebagai warisan kolonial yang tidak mudah dirombak atau digantikan begitu saja dalam waktu singkat (Daniel S. Lev, 1990). Pernyataan di atas tentu saja bukan alasan untuk membenarkan terhadap berlangsungnya keadaan serta proses pewarisan hukum kolonial di Indonesia. Walaupun faktanya memang terdapat faktor yang sulit dinafikan dalam kerangka membangun sistem hukum Indonesia yang benar-benar terlepas dari tradisi sistem hukum kolonial. Mengingat Indonesia adalah negara merdeka, jadi hukum yang berlaku mestinya tercermin dari nilai-nilai sosial budaya Indonesia itu sendiri (Soetandyo Wignjosoebroto, 1994: 13).

Terlanjur memilih dan meyakini bahwa akan lebih praktis jika melanjutkan tradisi sistem hukum kolonial yang dianggap telah lebih dipahami serta memiliki struktur yang lebih pasti, ternyata bukan tanpa masalah dalam perjalanannya. Pilihan ini yang merupakan perwujudan dari politik hukum negara kita memunculkan problem baru yaitu masalah fleksibilitas norma tertulis dengan implementasinya pada lembaga peradilan (Eko Wahyudi, 2011: 300).

Indonesia nampaknya berada pada posisi negara yang menyusun politik hukumnya secara sistematis dan terprogram, baik karena alasan dari negara jajahan menjadi merdeka maupun alasan ideologis amanat *rechtsidee*, yaitu cita hukum yang termuat dalam konstitusi dan pembukaan UUD 1945. Ada kehendak bahkan kebutuhan untuk terus memperbaiki, mengganti, atau menyempurnakan hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum yang baru.

Di tengah perdebatan mengenai penggantian hukum kolonial itu muncul berbagai tuntutan dan perdebatan tentang hukum apakah yang mewarnai dalam pembangunan hukum nasional Indonesia modern. Sebagian kalangan memandang bahwa hukum barat peninggalan kolonial itu perlu dipertahankan dengan hanya memperbaharunya dengan berbagai perkembangan baru dalam masyarakat. Pada sisi lain, kelompok pelopor hukum adat menghendaki diberlakukannya dan diangkatnya hukum adat menjadi hukum nasional Indonesia dan kelompok lain mengusulkan agar syariat Islam perlu diintrodusir sebagai hukum nasional Indonesia.

Demikian pula para perencana dan para pembina hukum nasional, meskipun mereka mengaku bersitegak sebagai ek-sponen hukum adat dan hukum Islam adalah sesungguhnya merupakan pakar-pakar yang terlanjur terdidik dalam tradisi hukum Belanda. Oleh karena itu, mereka sedikit banyak ikut dicondongkan untuk berpikir dan bertindak menurut alur tradisi ini dan bergerak dengan modal sistem hukum positif peninggalan hukum Hindia-Belanda (yang tetap dinyatakan berlaku berdasarkan aturan peralihan). Namun demikian, juga tidak benar bila dikatakan bahwa para pemuka hukum Indonesia tidak memiliki ide-ide baru untuk melepaskan diri dari pasungan hukum kolonial (Soetandyo Wignjosebroto, 1994: 189).

Dalam kaitan itu, Sunarjati Hartono (1979: 31) merekomendasikan beberapa hal dalam rangka pembentukan dan pengembangan hukum nasional Indonesia dan harus betul-betul mendapatkan perhatian, yaitu hal-hal sebagai berikut: *pertama*, hukum nasional harus merupakan lanjutan (inklusif modernisasi) dari hukum adat, dengan pengertian bahwa hukum nasional itu harus berjiwa Pancasila. Maknanya, jiwa dari kelima sila Pancasila harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia di masa sekarang dan sedapat-dapatnya juga di masa yang akan datang. *Kedua*, hukum nasional Indonesia bukan hanya akan berkisar pada persoalan pemilihan bagian-bagian antara hukum adat dan hukum barat, melainkan harus terdiri atas kaidah-kaidah ciptaan yang baru sesuai dengan kebutuhan dalam menyelesaikan persoalan yang

baru pula. *Ketiga*, pembentukan peraturan hukum nasional hendaknya ditentukan secara fungsional. Maksudnya, aturan hukum yang baru itu secara substansial harus benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat. Selanjutnya, hak atau kewajiban yang hendak diciptakan itu juga sesuai dengan tujuan kita untuk mencapai masyarakat yang adil dalam kemakmuran serta makmur dalam keadilan. Pada titik ini, isu keikutsertaan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya memiliki arti penting bagi lahirnya produk hukum yang berkualitas.

C. PARTISIPASI PEMBENTUKAN HUKUM

Menurut Yuliandri, partisipasi masyarakat dapat diartikan bahwa pada pokoknya semua pihak, baik dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan dan pemerintahan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan undang-undang, walaupun ditentukan bahwa inisiatif yang bersifat resmi harus datang dari presiden, DPR, atau dari DPD. Konsekuensinya, inisiatif dari lembaga lain atau pihak lain tetap harus diajukan melalui salah satu dari ketiga pintu tersebut, yakni presiden, DPR, dan DPD (Yuliandri, 2009: 185).

Proses pembuatan peraturan perundang-undangan, setidaknya di atas kertas, tidak lagi semata-mata menjadi wilayah kekuasaan mutlak pemerintah dan parlemen. Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan.

Dalam sebuah negara yang menganut sistem perwakilan, timbul anggapan bahwa tidak ada keharusan untuk melaksanakan bentuk partisipasi masyarakat, karena wakil-wakil rakyat itu bertindak untuk kepentingan rakyat. Namun, ketika wakil-wakil rakyat tidak dapat merasa, berpikir, dan bertindak sebagaimana kehendak rakyat, maka dalam konteks perwujudan demokrasi partisipatoris (bukan demokrasi elit semata), partisipasi masyarakat di luar parlemen dan pemerintah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah penting dan menentukan.

Sehubungan dengan itu, Bagir Manan (2004: 85) mengklasifikasi terdapat dua sumber partisipasi, yang dalam tulisanannya terkait dengan proses pembentukan peraturan daerah. *Pertama*, dari unsur pemerintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain-lain. *Kedua*, dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (selanjutnya disebut LSM) sesuai keahlian atau pengalamannya.

Seturut dengan pembentukan hukum secara fungsional itu, Abdul Hakim Garuda Nusantara (dalam Moh. Mahfud M.D., 2010) mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Dikatakan lebih lanjut bahwa wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

D. LANDASAN DAN TUJUAN POLITIK HUKUM

Dari pengertian politik hukum menurut para ahli hukum di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan politik hukum adalah serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar, dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum, dan politik penerapan, serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai tujuan negara.

Dasar pemikiran dari berbagai definisi didasarkan pada kenyataan bahwa negara mempunyai tujuan yang harus dica-

pai dan upaya untuk mencapai tujuan dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alat untuk pemberlakuan dan atau penidakberlakuan hukum. Pemahaman politik hukum mencakup sebagai kebijakan resmi negara (*legal policy*) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak berlakukan dan digunakan untuk mencari kebenaran dan memberi arti hukum. Semua peraturan yang bertujuan untuk kesejahteraan merupakan *resultante* (produk kesepakatan politik) sesuai dengan situasi ekonomi dan sosial pada saat dibuat.

Pencapaian tujuan negara harus senantiasa diusahakan terus menerus oleh penguasa yang sah sebagai terjemahan terselenggaranya fungsi-fungsi negara yang digariskan oleh UUD 1945, termasuk dalam kategori situasi darurat. Dalam konteks pencapaian tujuan negara itulah, apabila terdapat ancaman terhadap keselamatan warga negara dan integritas/keutuhan wilayah, presiden diberikan wewenang untuk menetapkan suatu keadaan bahaya/darurat, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 12 UUD 1945, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang." Penetapan adanya suatu keadaan bahaya/darurat oleh presiden dimaksudkan untuk menentukan langkah-langkah lanjutan yang sifatnya mampu mengatasi keadaan yang dimaksud, termasuk melakukan pembatasan hak asasi manusia warga negara serta tindakan-tindakan pengecualian lainnya, dalam rangka penyelamatan negara, misalnya pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif seperti dinyatakan dalam pasal 22 ayat (1) UUD 1945 "*Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*". Pelaksanaan kewenangan presiden untuk menyatakan adanya suatu keadaan bahaya adalah mutlak sebagai penjabaran dari fungsi kekuasaan pemerintahan, tidaklah ada otoritas lain yang memiliki kewenangan seperti halnya presiden untuk menggerakkan seluruh perangkat negara. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Willian B Fisch, yang menyatakan, "*Strong presidents have claimed not only that the constitution provides ample authority to deal with emergencies as well as normal times, but the executive is the preeminent holder of the such*

authority." (Asshiddiqie, 2010: 227). Presiden dalam kapasitasnya sebagai pemimpin tertinggi kekuasaan pemerintahan ketika dalam keadaan darurat memiliki perangkat untuk mengambil alih semua fungsi negara, dalam rangka menyelamatkan negara, termasuk melakukan pembatasan hak-hak warga negara serta menggerakkan alat-alat opresif negara berdasarkan kondisi-kondisi objektif tertentu. Dikemukakan oleh Emanuel Gross (2008), "*In order to protect the public in times of emergency, the Executive Branch is conferred with wider administrative powers than in times of peace.*" Jimly Asshiddiqie (2007:80) dalam pendapatnya tegas mengatakan, "*Pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya presiden, bukan pejabat yang lain.*" Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran dari Rousseau, yang menyatakan bahwa kedaulatan—*the sovereign* memiliki ciri kesatuan, bersifat monistis, bulat dan tak terbagi, tidak dapat dialihkan, dan tidak dapat berubah.

Dalam praktiknya di dunia, terdapat banyak model penetapan keadaan darurat, sebagaimana diterapkan di sejumlah negara. Model yang paling klasik, misalnya diterapkan pada masa kekuasaan Romawi dengan pendekatan kediktatoran (*dictatorship*); di Perancis dikenal dengan pendekatan *state of siege*, yang juga banyak diterapkan dalam negara yang menganut *civil law system*; sementara di Inggris menggunakan pendekatan *martial law*, yang banyak diadopsi oleh negara yang menganut *common law system*. Merujuk pada pendapat Kim Lane Scheppele, dikatakan keadaan darurat adalah keadaan di mana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tindak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Ditambahkannya, negara terpaksa melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri dikarenakan adanya suatu ancaman yang serius, sehingga untuk menyelamatkan negara, tindakan penyimpangan tersebut terpaksa dilakukan.

Negara-negara di dunia juga beragam di dalam mengatur, memberikan pengertian dan kategorisasi mengenai keada-

an darurat di dalam konstitusi nasionalnya. Perbedaan ini umumnya didasarkan pada perbedaan antara berbagai kategori darurat dalam kondisi faktual tertentu, di mana pernyataan darurat tertentu dari beragam rezim darurat yang ada, secara konstitusional diperbolehkan. Perbedaan ini tidak hanya mempengaruhi adanya perbedaan dalam metode deklarasi dan durasi waktu penerapan, tetapi juga hal-hal seperti sifat, ruang lingkup, dan lingkup kekuasaan darurat pemerintah, serta kemungkinan melenceng perlindungan hak konstitusional warga. Beberapa konstitusi nasional sejumlah negara membuat struktur ganda dalam rezim darurat, seperti halnya yang dianut dalam konstitusi Belanda dan konstitusi Portugal, yang mengakomodasi adanya dua jenis keadaan darurat. Konstitusi Belanda, misalnya membagi keadaan darurat menjadi “*state of war*” dan “*state of emergency*”. Sementara konstitusi Portugal membedakan antara “*state of emergency*” dengan “*state siege*”. Dalam kasus-kasus adanya agresi dari pasukan asing maka negara akan dinyatakan dalam status “*keadaan perang*”, sedangkan apabila terdapat ancaman serius atau gangguan dari tatanan demokratis konstitusional atau bencana publik maka yang akan dikeluarkan adalah deklarasi “keadaan darurat.”

Dalam rezim hukum hak asasi manusia internasional juga diatur perihal “keadaan darurat.” Ketentuan Pasal 4 ayat (1) ICCPR memaknai keadaan darurat sebagai “situasi yang mengancam terhadap kehidupan bangsa dan keberadaannya”. Sementara General Comment Nomor 29 ICCPR, yang diadopsi pada 31 Agustus 2001 memaknai keadaan darurat sebagai “suatu keadaan yang luar biasa—eksepsional dan bersifat temporer”. Pengertian yang detail mengenai keadaan darurat dalam rezim hukum hak asasi manusia internasional dirumuskan di dalam prinsip-prinsip Siracusa tentang pembatasan dan pengecualian pelaksanaan hak-hak sipil dan politik. Di dalam prinsip 39 dikatakan, bahwa keadaan darurat dideklarasikan apabila ada, “*a threat to the life of the nation is one that affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the State, and threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial*

integrity of the State or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the Covenant.” Penjelasan yang cukup detail mengenai keadaan darurat juga dikemukakan di dalam *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in A State of Emergency (Paris Standards)*, yang menjelaskan: (a) *The existence of a public emergency which threatens the life of the nation, and which is officially proclaimed, will justify the declaration of a state of emergency;* (b) *The expression “public emergency” means an exceptional situation of crisis or public danger, actual or imminent, which affects the whole population or the whole population of the area to which the declaration applies and constitutes a threat to the organized life of the community of which the state is composed.”*

Terkait dengan keadaan darurat, UUD 1945 memiliki struktur yang hampir serupa dengan konstitusi Belanda, yang menganut rezim ganda dalam keadaan darurat, yakni keadaan darurat perang serta keadaan bahaya. Namun demikian, pasal 12 UUD 1945 tidak secara detail dan tegas mengatur mengenai pengertian dan batasan keadaan bahaya atau keadaan darurat. Sementara bila merujuk pada penjelasan UUD 1945 praamandemen, dalam penjelasan pasal 12 dikatakan bahwa kekuasaan presiden dalam pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan residen sebagai kepala negara. Merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie (2007: 59), keadaan bahaya atau keadaan darurat menurut UUD 1945 dapat dimaknai sebagai, suatu keadaan luar biasa atau di luar kebiasaan, di luar keadaan normal, ketika norma-norma hukum dan lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana adanya menurut ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan dalam keadaan normal. Untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 12 UUD 1945 tersebut negara sudah memiliki sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya, seperti halnya diatur dengan UU Nomor 23/PRP/1959 tentang keadaan bahaya, juga beberapa perundang-undangan lainnya.

Dalam praktik kenegaraan kekinian, khususnya yang berlangsung pasca-jatuhnya rezim militer Orde Baru, pende-

katan di atas juga telah secara konsisten digunakan, seperti dalam pernyataan darurat sipil untuk wilayah Provinsi Maluku dan Maluku Utara, sebagai upaya penyelesaian konflik sipil di wilayah tersebut, yang dideklarasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000, dan kemudian dicabut melalui Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 2003. Begitu pula dalam pernyataan keadaan darurat di Aceh, baik dalam tingkat darurat militer yang dideklarasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003, dan diturunkan statusnya menjadi darurat sipil melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2004, serta kemudian dicabut dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2005.

Dari berbagai uraian mengenai pengertian politik hukum di atas, dapat diambil hal yang bersifat substansi atau unsur-unsur yang terkandung di dalamnya yaitu (i) Adanya produk hukum yang ditentukan; (ii) Adanya pihak atau organisasi yang berwenang; (iii) Adanya ketentuan atau asas tertentu; dan (iv) Untuk mencapai tujuan negara.

Produk hukum yang dimaksud dalam politik hukum adalah hukum positif (*ius constitutum*) yang dibuat dengan memperhatikan gejala-gejala sosial lainnya, khususnya gejala politik yang mempengaruhinya. Produk hukum tersebut dibuat oleh lembaga atau pejabat-pejabat administrasi negara yang oleh peraturan perundang-undangan atau oleh mandat dan atau delegasi dari penguasa yang berhak mengeluarkan produk hukum tersebut. Selanjutnya, agar kebijakan (politik) penguasa dalam melahirkan suatu keputusan (*beschekking*) atau peraturan (*regeling*) yang merupakan bentuk riil hukum positif haruslah diuji dan diselaraskan dengan asas-asas hukum seperti asas untuk kepentingan umum agar nantinya dinyatakan absah dan bermanfaat tanpa melanggar hak-hak asasi rakyat.

Dari semuanya itu, hakikatnya dalam politik hukum hanyalah mengenai kebijakan penguasa dalam pembaharuan hukum positif yang mengarah pada tujuan negara agar dapat tercapai karena tujuan dari negara di dalam pembukaan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 alinea IV mengandung suatu cita-cita luhur Bangsa Indonesia dalam mewujudkan perlindungan, kesejahteraan, pencerdasan, dan kedamaian rakyat Indonesia.

Politik hukum apabila dipandang dari teori hukum murni mempunyai makna bahwa hukum merupakan disiplin ilmu yang membahas perbuatan aparat yang berwenang dalam memilih alternatif yang sudah tersedia untuk memproduksi produk hukum (karya hukum) guna mewujudkan tujuan negara. Politik hukum nasional tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandang kebijaksanaan hukum dari rumusan-rumusan, melainkan dilihat dari latar belakang proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut. Fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik yang kuat daripada fungsi-fungsi lainnya.

Politik hukum berkeinginan untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang demokratis yang tidak hanya dari segi teknik, akan tetapi juga ditopang dengan gabungan antara politik hukum (*rech politik*) dan sosiologi hukumnya (*rech sosiologie*). Hukum yang dibuat melalui tahapan yuridis dan politis yang membutuhkan waktu yang cukup panjang sehingga *output* dari produk hukum perundang-undangan mempunyai kualitas dan didukung oleh sikap dan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat.

Tahapan yuridis dan politis berusaha mengklasifikasi masalah dan kemudian dirumuskan lebih lanjut oleh aparatur pembentuk peraturan perundang-undangan yakni eksekutif dan legislatif. Proses ini berinteraksi dalam suatu kegiatan yang dinamis menelurkan output peraturan perundang-undangan yang responsif terhadap masyarakat.

Dengan demikian, sangat jelas bahwa politik hukum dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal Negara Republik Indonesia. Politik hukum yang akan, sedang, dan telah diberlakukan di wilayah yurisdiksi Republik Indonesia itu sangat penting, karena hal itu akan menjadi sebagai pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penerapan, pembentukan, dan pembangunan hukum di Indonesia. Artinya,

baik secara normatif maupun praktis-fungsional, penyelenggara negara harus menjadikan politik hukum sebagai acuan pertama dan utama dalam proses-proses di atas.

E. PERAN DAN FUNGSI POLITIK HUKUM

Peran dan fungsi hukum sangat dipengaruhi dan acap kali diintervensi oleh kekuatan politik. Mahfud (2000) menjelaskan bahwa konfigurasi politik berkembang melalui tarik-menarik antara yang demokratis dan otoritarian, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tarik-menarik antara yang responsif dan yang konservatif.

Adanya konstelasi bahwa otonomi hukum di Indonesia cenderung selalu lemah terutama jika ia berhadapan dengan sub sistem politik. Tegasnya, konsentrasi energi hukum selalu kalah kuat dari konsentrasi energi politik. Konstelasi ini dapat dilihat dari fakta bahwa pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum tidaklah berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Dikatakan demikian jika program pembentukan hukum dijadikan ukuran maka pembangunan struktur hukum telah berjalan dengan cukup baik dan stabil, karena dari waktu ke waktu ada peningkatan produktivitas, tetapi pada sisi lain dapat dilihat juga bahwa fungsi hukum cenderung merosot karena minimal 2 (dua) hal. *Pertama*, struktur hukum dapat berkembang dalam segala konfigurasi politik yang ditandai dengan keberhasilan pembuatan peraturan perundang-undangan berbagai bidang hukum tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung semakin lemah. *Kedua*, ketidaksinkronan pertumbuhan antara fungsi dan struktur hukum itu disebabkan oleh terjadinya gangguan oleh tindakan-tindakan politik terhadap upaya penegakan fungsi hukum.

Dalam setiap pembentukan undang-undang, maka otomatis ada tujuan efektif yang hendak dicapai negara dalam pembentukan undang-undang tersebut. Oleh karenanya, semua materi muatan pasal dan/atau ayat dalam sebuah undang-undang haruslah memenuhi kerangka logis konstitusional guna pencapaian tujuan undang-undang tersebut. Tidak

bisa negara hanya sekedar menyandarkan mekanisme yang hanya berlandaskan doktrin tertentu misalnya semata doktrin kewenangan delegasi mandat atau atribusi dengan menjembatani doktrin desentralisasi padahal doktrin tersebut tidak dapat menjadi dasar efektivitas pencapaian tujuan daripada undang-undang tersebut, terlebih jikalau kemudian hanya sekedar bersandar pada *legal policy* yang ternyata tanpa sadar mendestruksi kewenangan konstitusional pemegang kekuasaan negara yang bersusah payah dipilih melalui pemilihan secara langsung seperti presiden.

Ketidaktepatan mendasarkan doktrin pembentukan undang-undang dalam salah satu materi muatan ayat atau pasal dalam undang-undang bisa mengakibatkan kekeliruan pijakan akan materi muatan ayat dalam konstitusi. Kekeliruan ini secara linier bisa berimplikasi kehadiran materi muatan ayat atau pasal dalam undang-undang justru melanggar atau menentang konstitusi itu sendiri yang mendestruksi prinsip-prinsip konstitusional pemegang kekuasaan menurut konstitusi.

Politik hukum sebagai sarana penguasa dalam mengatur berbagai hal termasuk menciptakan kondisi di mana posisi hukum menjadi dominan menguasai aspek-aspek lain termasuk mengondisikan jalannya pemerintahan yang bersih mendorong terjadinya pembangunan yang baik sesuai tujuan negara. Hukum yang mulanya dianggap produk politik, pada kenyataannya dapat menjelma sebagai sebuah kekuatan yang menimbulkan perbaikan sistem pemerintahan ke arah yang lebih baik. Sesuai kerangka demokrasi dan perkembangan global dewasa ini, negara kesatuan seperti Indonesia mendorong pembangunan yang baik tidak melulu segala urusan diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah pusat, akan tetapi juga menjadi wewenang satuan-satuan pemerintahan di tingkat lokal seiring pelembagaan desentralisasi yang semakin kuat.

Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan dan menegakkan hak asasi manusia

setiap warga negara melalui penciptaan suasana yang aman, tentram, tertib, damai, dan sejahtera, baik lahir maupun batin sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan agama, diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, maupun harta benda. Keanekaragaman, suku, agama, ras, dan budaya Indonesia dengan jumlah penduduk yang kurang-lebih 240 juta jiwa, lebih dari 500 etnis, dan 17.500 pulau. Pada satu sisi merupakan satu kekayaan bangsa yang secara langsung atau tidak langsung dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat, namun pada sisi lain, kondisi tersebut dapat membawa dampak buruk bagi kehidupan nasional apabila dinilai masih terdapat kondisi ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, dan kesenjangan sosial ekonomi, kemiskinan, serta dinamika kehidupan politik yang tidak terkendali.

Dalam suatu negara kesatuan, pemerintahan dapat dijalankan dengan cara sentralisasi maupun desentralisasi. Desentralisasi menjadi salah satu hal pokok dalam Negara demokrasi, karena hanya melalui desentralisasi itulah rakyat memperoleh kesempatan yang semakin luas untuk turut serta dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya di setiap tingkatan daerah masing-masing. Dengan adanya desentralisasi tersebut, keragaman daerah juga mendapatkan penguatan termasuk untuk menentukan sikap yang terkait dengan konflik, atau keadaan darurat, atau konflik di daerah itu sendiri. Selain itu, melalui desentralisasi akan memperpendek jarak antara pemerintah yang dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menangani konflik sosial itu sendiri. Desentralisasi dari sisi ketatanegaraan adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah sehingga salah satu aspek yang penting di dalamnya adalah hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah desentralisasi menjadi salah satu hal pokok dalam negara demokrasi karena hanya melalui desentralisasi itulah rakyat memperoleh kesempatan yang semakin luas untuk turut serta dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya di setiap tingkatan daerah masing-masing. Dengan adanya desentralisasi tersebut keragaman daerah juga mendapatkan

pengakuan. Selain itu, melalui desentralisasi akan memperpendek jarak antara organisasi pemerintahan dengan rakyat sehingga pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintahan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat. Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah sebagai bentuk pelaksanaan asas desentralisasi tersebut menciptakan daerah-daerah otonom. Dengan demikian, substansi otonomi daerah adalah kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom sebagai wujud asas desentralisasi dalam lingkup negara kesatuan.

Secara hukum, UUD 1945 sejak awal telah menegaskan dianutnya prinsip otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu tercermin dalam amanat pasal 18 UUD 1945 praamandemen yang mengatur mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di dalam penjelasan pasal tersebut dikemukakan adanya daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeens-chappen*) dan pada daerah-daerah tersebut akan diadakan badan perwakilan sehingga pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Prinsip ini juga kemudian dipertahankan di dalam UUD 1945 pascaamandemen, dengan menegaskan sejumlah prinsip-prinsip baru dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan asas desentralisasi.

Salah satu konsekuensi dianutnya sistem desentralisasi yang menyerahkan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah adalah perlunya pengaturan hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah sehingga otonomi daerah di satu sisi dapat dijalankan, dan di sisi lain prinsip negara kesatuan tidak dilanggar. Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkatan pemerintahan. Dengan adanya dasar kewenangan yang sah, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkatan pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah. Sebaliknya, apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkatan pemerintah da-

pat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat, serta tugas pembantuan (*medebewind*). Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Selain itu, pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*). Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab di antara berbagai level pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai tingkatan pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban, dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya.

Meskipun UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah masih memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya hanyalah penyerahan urusan. Lebih jauh, urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri. UU pemerintahan daerah juga menegaskan kembali kedudukan daerah otonom sebagai bagian integral dari negara kesatuan. Kondisi pengaturan tidak berubah dengan ditetapkan regulasi terbaru pemerintahan daerah, yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

A. PENGANTAR

Setiap negara terdapat politik hukum yang perannya sebagai kebijakan dasar bagi penyelenggara negara untuk menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Persoalannya adalah bagaimana penyelenggara negara mengelolaannya. Ada negara yang menyusun secara berencana dan sistematis politik hukumnya, dan berkehendak menyusun kembali secara menyeluruh tatanan hukum baik karena alasan ideologis atau karena perubahan sistem politik, misalnya dari negara jajahan menjadi negara merdeka atau dari negara kerajaan menjadi negara republik. Akan berbeda halnya dengan negara yang sudah memiliki sistem hukum yang sudah mapan. Politik hukumnya dilakukan dengan lebih sederhana yaitu lebih dikaitkan pada kebutuhan yang bersifat khusus daripada yang pokok atau asas-asanya.

Pembentukan hukum berhubungan erat dengan prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum (*legal drafting*) hendaknya mengacu kepada politik hukum yang dianut oleh badan kekuasaan negara secara kolektif. Suatu undang-undang dapat ditetapkan sebagai peraturan tertulis yang dikodifikasikan apabila telah melalui proses politik pada badan kekuasaan negara yaitu legislatif dan eksekutif, serta memenuhi persyaratan dan rancangan perundang-undangan yang layak.

Secara yuridis normatif, ketentuan mengenai pembentukan undang-undang di Indonesia diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dalam beberapa ketentuan yang ada, kita bisa melihat proses pembentukan sebuah undang-undang secara keseluruhan, mulai dari tahap perencanaan hingga tahap pengundangan. Berdasarkan regulasi tersebut, kita dapat melihat bahwa dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia sudah dibuka “pintu” partisipasi bagi masyarakat yang ingin terlibat melalui media-media yang telah disebutkan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR. Norma-norma dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan semacam prasyarat masyarakat dapat terlibat atau berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu setiap rancangan undang-undang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Artinya, DPR dalam hal ini harus menyediakan informasi perihal agenda pembahasan RUU ataupun informasi yang terkait lainnya.

B. PARLEMEN DAN LEGISLASI

Sebelum perubahan undang-undang dasar, dipahami bahwa pemerintah dan DPR memegang kekuasaan di dalam pembentukan undang-undang. Disebutkan dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Sedangkan dalam penjelasan mengenai pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Kecuali *executive power*, presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara.” Berdasarkan pandangan tersebut, maka DPR hendaknya memberi persetujuan kepada tiap-tiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. Hal ini senada dengan penjelasan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, kendati DPR tidak harus selalu menyatakan setuju terhadap semua rancangan undang-undang dari pemerintah. Keberadaan DPR sesungguhnya harus memberikan suatu *consent* atau kesepakatan dalam arti menerima atau menolak rancangan undang-undang.

Reformasi ketatanegaraan lewat empat kali perubahan UUD 1945 selama ini antara lain diwujudkan dengan penguatan kedudukan dan fungsi DPR. Penguatan kedudukan dan fungsi DPR antara lain tampak dari ketentuan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (UU). Sebelum terjadi perubahan UUD 1945, pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk UU berada pada Presiden. Kini, setelah perubahan pasal 5 ayat (1) UUD 1945, presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Tuntutan reformasi atas perubahan pasal 5 ayat (1) dan kaitannya dengan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, bukan sesuatu hal yang berlebihan.

Menurut Bagir Manan (2004: 93), rumusan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama sangatlah berlebihan, bahkan muncul penilaian ekstrim dari Bagir Manan(2003: 20) bahwa pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama, bukan saja membingungkan tetapi juga mengandung anomali. Bukankah menjadi sesuatu yang diterima umum bahwa kekuasaan membentuk undang-undang tetap berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif?

Penguatan kedudukan dan fungsi DPR lewat perubahan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sesungguhnya bertolak dari fakta empiris masa lalu mengenai ketidakberdayaan DPR. Sebagaimana diketahui, bahwa pada era pemerintahan Orde Baru, DPR tampak tidak berdaya dalam melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPR hanya sekedar sebagai tukang stempel (*rubber stamp*). Setiap RUU yang diajukan atas inisiatif pemerintah dengan mudah mendapatkan persetujuan oleh DPR. Demikian pula dalam pelaksanaan fungsi pengawasan (kontrol), anggota DPR tidak mampu mengembangkan sikap kritis dalam setiap persidangan di DPR, termasuk dalam menilai setiap kebijakan yang ditempuh pemerintah. Berpuluh-puluh tahun DPR tidak mampu menjadi lembaga penyeimbang dan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah, bahkan kehadiran DPR hanya sekedar sebagai penguat legitimasi setiap kebijakan yang ditempuh oleh presiden.

Ketentuan pasal 20 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh dewan perwakilan rakyat dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Ketentuan tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa presiden masih memiliki peranan penting dalam proses pembentukan UU. Jadi, meskipun kekuasaan legislatif telah bergeser dari presiden ke DPR, namun presiden tetap memegang peranan penting dalam proses pembentukan UU. Tanpa adanya persetujuan Presiden, maka suatu RUU tidak akan pernah berubah status menjadi UU. Terlepas dari soal presiden mendominasi pengajuan RUU, terkait dengan soal keterlibatan presiden bersama DPR dalam membahas RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama, sesungguhnya tidak berbeda dengan praktik ketatanegaraan pada masa sebelum perubahan UUD 1945.

Praktik pembentukan UU selama ini menunjukkan bahwa presiden memang tidak pernah terlibat langsung dalam proses pembahasan RUU hingga pada tahap persetujuan bersama atas suatu RUU untuk ditetapkan menjadi UU dalam persidangan di DPR. Dalam proses pembahasan RUU hingga pada tahap persetujuan bersama di DPR, presiden diwakili oleh menteri yang ditunjuk oleh presiden. Dalam praktik selama ini, pembahasan RUU dilakukan pada tahap pembicaraan tingkat I, sedangkan persetujuan bersama dilakukan pada tahap pembicaraan tingkat II.

Dalam praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat, Presiden tidak terlibat dalam proses pembahasan hingga pada persetujuan RUU dalam dua majelis di Kongres Amerika. Namun demikian, sebelum pembahasan RUU yang diajukan oleh pihak pemerintah (eksekutif) dimulai dalam sidang-sidang majelis di Kongres, Presiden biasanya terlebih dahulu menyampaikan amanatnya di hadapan anggota Kongres. Lalu, untuk memuluskan pembahasan suatu RUU yang berasal dari inisiatif pemerintah (eksekutif), presiden melakukan pendekatan secara intensif kepada anggota *House of Representative* yang berasal dari satu partai, dan juga kepada anggota Senat yang memiliki kedekatan secara emosional dengan presiden. Di Inggris, juga terdapat praktik ketatanegaraan di

mana sebelum suatu RUU (Bill) ditetapkan sebagai hukum (*Act*), raja/ratu menyampaikan pidato di hadapan parlemen sebagai pertanda resmi dimulainya program legislasi parlemen. Hal itu biasanya dimulai pada bulan November.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, keterlibatan pemerintah dalam proses pembentukan UU di DPR sudah terjadi pada masa berlakunya UUDS 1950. Pasal 89 UUDS 1950 pada pokoknya menyebutkan bahwa kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Selanjutnya, pada masa sebelum reformasi, percampuran kekuasaan antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif juga tampak pada penjelasan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama, yang menyebutkan bahwa kecuali *executive power*, presiden bersama-sama DPR menjalankan *legislative power* dalam negara.

Meskipun presiden tidak terlibat langsung dalam proses pembahasan dan persetujuan bersama dalam proses pembentukan UU di DPR, namun kehadiran menteri yang mewakili presiden tidak mengurangi makna ketentuan pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Keterlibatan menteri bersama DPR dalam pembahasan RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama merupakan rangkaian proses yang menentukan sahnyanya suatu UU dalam arti materil. Praktik selama ini menunjukkan bahwa setiap RUU yang dibahas dalam persidangan di DPR, terutama RUU yang diajukan oleh DPR pada umumnya berakhir dengan persetujuan bersama (DPR dan menteri yang ditunjuk oleh presiden).

Ketentuan pasal 20 ayat (3) UUD 1945 telah menggariskan bahwa jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Ketentuan pasal 20 ayat (3) tersebut pada dasarnya sama dengan rumusan pasal 20 ayat (2) naskah UUD 1945 lama.

Pembahasan RUU hingga mendapatkan persetujuan bersama (DPR dan Menteri yang ditunjuk oleh Presiden) juga memiliki arti penting dalam konteks ilmu perundang-undangan, sebab dengan lahirnya persetujuan bersama, maka

berakibat pada perubahan status RUU itu menjadi UU. Lalu, karena persetujuan bersama itu dikuatkan dengan keputusan DPR dalam rapat paripurna, maka dengan sendirinya sudah terjadi tindakan pengesahan dalam arti materil (Jimly Asshiddiqie, 2006: 291). Oleh karena itu, suatu RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU, pada prinsipnya tidak bisa lagi diubah sehubungan dengan adanya keputusan DPR yang mengesahkan RUU itu menjadi UU. Setiap tindakan yang mengubah substansi RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU, pada dasarnya menyangkali adanya persetujuan bersama yang pernah diputuskan dalam rapat paripurna DPR.

Akan tetapi, perubahan substansi RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU sudah pernah terjadi ketika ayat (2) dalam pasal 113 pada Undang-Undang Kesehatan yang mengatur tentang tembakau sebagai salah satu zat adiktif, hilang (terhapus) justru setelah disahkan (pengesahan materil) dalam rapat paripurna DPR, dan tinggal menunggu tindakan pengesahan (pengesahan formal) dari presiden. Hilangnya ayat tembakau (ayat 2 pada Pasal 113) pada RUU Kesehatan tersebut, diketahui ketika Sekretariat Negara mencocokkan naskah RUU yang telah disetujui bersama menjadi UU di DPR dengan naskah UU yang disampaikan oleh pimpinan DPR kepada presiden guna mendapatkan pengesahan lebih lanjut (pengesahan formal).

Uraian di atas menunjukkan bahwa yang isu politik penting terhadap fungsi DPR adalah legislasi atau pembentukan undang-undang. Undang-undang adalah norma yang bersifat umum dan abstrak sehingga mengikat semua warga negara tanpa terkecuali. Menjadi penting untuk memastikan undang-undang dibuat melalui prosedur yang tepat dan menghasilkan substansi pengaturan yang benar. Berkaitan dengan hal tersebut, kontrol dari masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan. Untuk mewujudkan demokrasi perwakilan yang benar-benar mewakili rakyat, rakyat tidak bisa menghentikan langkah hanya sampai proses pemilihan wakil rakyat. Pasca pemilihan sesungguhnya adalah tahap yang lebih penting.

Jelas bahwa partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mewujudkan demokrasi perwakilan yang substansial khususnya menghasilkan undang-undang yang mengakomodasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Merujuk ke pasal 96 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan tata tertib DPR RI juga diatur mengenai partisipasi masyarakat tepatnya dalam bab XIV tentang Representasi Rakyat dan Partisipasi Masyarakat. Dalam ketentuan tata tertib ini juga disebutkan bahwa masyarakat dapat menyampaikan masukan kepada DPR (anggota maupun badan/alat kelengkapan) langsung maupun tertulis dalam hal: (i) penyusunan dan penetapan prolegnas; (ii) penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang; (iii) pembahasan RUU APBN; (iv) pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan (v) pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Di lain pihak, anggota DPR dapat menyerap aspirasi konstituennya melalui kunjungan kerja ataupun pembentukan rumah aspirasi di daerah pemilihannya (tempat konstituen mereka berada).

Sering terjadi jauh panggang dari api di mana *das sein* (kenyataan) berbeda dengan tatanan ideal. Pembentukan undang-undang belum dibuat dengan melibatkan masyarakat. Ada 2 (dua) hal yang disasar, yaitu upaya pelibatan dari sisi DPR dari sisi masyarakat. DPR merasa bahwa mereka telah dipilih oleh rakyat sehingga rakyat memberikan mandat seutuhnya pada mereka untuk membuat undang-undang. Terkadang mandat seutuhnya ini ditafsirkan masyarakat tidak akan mengulik-ulik kerja DPR termasuk partisipasi dalam pembentukan undang-undang. Dari sisi masyarakat, belum muncul inisiatif untuk turut berperan serta menentukan masa depan mereka sendiri. Pengajuan RUU oleh masyarakat pun bisa dikatakan masih minim.

Mengacu pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR, mekanisme pelibatan masyarakat hanya ditafsirkan melalui kunjungan kerja, rapat dengar pendapat, lokakarya, rumah aspirasi saat

masa reses, dan sejenisnya. Mekanisme partisipasi yang ditawarkan ini bentuknya belum secara substansif mewakili kepentingan masyarakat. Mengambil contoh RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum), RDPU tidak memiliki mekanisme yang jelas mengenai tindak lanjut dari masukan yang diberikan masyarakat mengenai suatu undang-undang. Mekanisme lain bagi masyarakat untuk berpartisipasi seperti kunjungan kerja, sosialisasi dan lokakarya sangat jarang dilakukan.

Dalam ketentuan Peraturan Tata Tertib DPR tidak ada ketentuan yang secara eksplisit memberikan kewajiban kepada DPR untuk terikat dengan masukan atau aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Bahasa yang digunakan oleh ketentuan tersebut hanyalah “pertimbangan”, bahwa hasil kunjungan kerja anggota DPR ataupun RDPU maupun pertemuan-pertemuan lainnya dengan masyarakat dijadikan bahan masukan atau bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Dengan kata lain, aspirasi dari masyarakat bisa saja diakomodasi dalam undang-undang atau berlalu begitu saja.

Sedangkan, di sisi warga/masyarakat sendiri, tidak bisa dipungkiri bahwa masih ada fenomena *distrust* terhadap wakil rakyat dalam proses pembentukan undang-undang sehingga, masyarakat kerap kali memilih “saluran” lain untuk menunjukkan aspirasi mereka, semisal aksi demo di depan gedung DPR untuk menolak suatu kebijakan tertentu atau aksi-aksi konvensional lainnya. Jalur yang disediakan oleh DPR seperti RDPU atau pertemuan-pertemuan tertentu tetap dipilih oleh masyarakat terutama dari kalangan lembaga swadaya masyarakat tetapi terkadang “cara” ini dianggap tidak memberikan dampak signifikan dibandingkan cara-cara yang konvensional. Kenapa hal tersebut bisa terjadi? Karena media yang dipandang sebagai wadah komunikasi wakil rakyat dan konstituennya sering tidak memberikan jawaban atas tuntutan mereka, karena pihak yang memiliki otoritas untuk mengambil keputusan adalah tetap si wakil rakyat yang bersangkutan. Selain itu, tidak bisa pula dinafikan fakta bahwa masyarakat memiliki keterbatasan dalam memahami makna “partisipasi” dan “aspirasi”. Tidak jarang momentum kunjungan kerja wakil

rakyat di masa reses dimanfaatkan sebagai ajang meminta bantuan materiil untuk keperluan pembangunan di daerah setempat, dibanding diskusi atau dialog tentang isu-isu publik yang akan dituangkan dalam sebuah kebijakan. Dalam pembentukan opini publik pun, proses itu tidak pernah netral dalam artian terbentuk dari proses diskursus antar anggota masyarakat, tetapi lebih sering “dibentuk” dan bahkan “digiring” oleh kepentingan-kepentingan tertentu.

C. KETERKAITAN DENGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Sayangnya, penguatan kedudukan dan fungsi DPR tidak bersinergi dengan penguatan kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang juga sebagai lembaga perwakilan. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPD hanya sebatas mengajukan RUU 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 hal-hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 1). Lebih dari itu, DPD hanya sebatas membahas rancangan UU (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945), memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU yang berkaitan dengan APBN, serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945).

Secara kelembagaan, DPD menjadi sangat penting antara lain disebabkan posisinya yang sangat strategis dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Anggota DPD adalah perorangan yang dipilih melalui pemilihan umum dari daerah provinsi tertentu. DPD merupakan lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan kepentingan daerah secara menyeluruh. Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi dan tugas di bidang legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Dewan Perwakilan Daerah pada dasarnya adalah utusan daerah (dalam pengertian UUD 1945 sebelum diubah) yang ditingkatkan fungsi dan perannya sehingga keberadaan DPD menjadikan dalam perwakilan Indonesia menganut sistem dua kamar (*bicameral system*). Karena

eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan yang bersanding dengan DPR, maka DPD memiliki tanggung jawab yang sama dengan DPR.

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak menempatkan Indonesia sebagai penganut tipe parlemen trikameral. Tak ada hubungan fungsional yang melembaga antara MPR, DPR, dan DPD yang menghasilkan suatu produk ketatanegaraan namun secara khusus, "legislasi bidang tertentu" melibatkan DPR, DPD, dan presiden.

Fenomena trikameralisme ini bersifat ganjil. Presiden-eksekutif dalam sistem presidensial ikut ambil keputusan untuk menghasilkan undang-undang bersama DPR, tanpa DPD. Peran DPD kian tereduksi sejak tahun 2004. Mahkamah Konstitusi sudah memulihkan peran DPD dan DPR berkoordinasi dengan Mahkamah Konstitusi (MK) mengenai implikasinya (Kompas, 28/5/2013). Sebetulnya MPR dapat meluruskan lebih lanjut melalui rekayasa konstitusional. Tim kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia, yang dibentuk sebagai alat kelengkapan MPR 2012-2014, dapat mendalami pilihan yang tersedia. Tulisan ini membahas dua di antaranya.

Hubungan fungsional "legislasi bidang tertentu" berlangsung dalam sidang bersama DPR, DPD, dan presiden di DPR, yaitu saat DPD mengajukan atau ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) bidang tertentu menurut Pasal 22D UUD 1945. Penentuan kompetensi DPD merupakan cara membagi beban kerja legislasi. Pelaksanaannya dapat membantu pencapaian target legislasi yang cenderung menurun pada 1999-2013. Namun, legislasi khusus ini berwatak hibrida. Keterlibatan presiden-eksekutif dalam pengambilan keputusan adalah pola parlementer lewat pintu belakang, bukan sistem presidensial atau semipresidensial.

Proses bekerjanya legislasi khusus ini dapat dibedakan dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu perencanaan, pembahasan, dan pengambilan keputusan. Perencanaan program pembentukan UU atau program legislasi nasional (Prolegnas) adalah bagian

dari kewenangan DPR, DPD, atau presiden untuk mengajukan RUU.

Akan tetapi, praktik di DPR telah mereduksi kewenangan DPD, yaitu rencana Prolegnas dari DPD diperlakukan sebagai masukan kepada Badan Legislasi DPR, seperti masukan dari fraksi-fraksi DPR. MK meluruskan (Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27/3/2013) bahwa rencana Prolegnas dari DPD berstatus sama dengan rencana pemerintah dan DPR.

RUU tertentu dapat berasal dari DPR, DPD, atau presiden, sehingga tahap pembahasannya melibatkan ketiga lembaga. Putusan MK meniadakan pandangan masing-masing fraksi atas RUU usulan DPD meski MK masih membiarkan semua fraksi menyampaikan pandangan atas RUU usulan presiden. MK juga menegaskan bahwa DPD berhak mengikuti rapat pengambilan keputusan untuk menghasilkan UU, tetapi tanpa hak suara. Hanya DPR (satu kamar parlemen) dan eksekutif yang memiliki hak suara ([pasal 20 Ayat 2 UUD 1945]).

Legislasi parlementer dengan hak suara pada presiden-eksekutif ini mewarisi praktik Orde Baru. Legislasi ini berpola parlementer dan mereduksi keutuhan lembaga perwakilan. Pola ini juga berpotensi memacetkan legislasi karena mengandung rumusan *zero-sum game*, yaitu ketika eksekutif menggajal legislasi (seperti kemacetan RUU Peradilan Militer sejak 2009).

Ke depan, DPD melakukan fungsi legislasi yang dijabarkan dalam bentuk prakarsa pembuatan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang, dan pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atau perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. Proses tersebut tentunya dilakukan bersama dengan lembaga perwakilan lainnya, dalam hal ini DPR bersama dengan pemerintah (menggunakan model Tripartit).

Demikian pula pada pelaksanaan fungsi pengawasan, karena dalam UUD 1945, khususnya pasal 22 D karena aturan tersebut terkesan sangat simplistik, dalam pengertian pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPD hanya pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu oleh pemerintah. Padahal jika dimaknai dalam perspektif demokrasi maka anggota DPD dipilih oleh rakyat dan aturan pemerintahan mengatur seluruh rakyat maka tentunya DPD pun diberikan ruang yang sama dengan DPR dalam hal melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN, yang dapat diperluas cakupannya yaitu pengawasan terhadap transfer anggaran dari pusat ke daerah. Karena pada hakekatnya pengawasan yang dilakukan oleh DPD ialah untuk memberikan penilaian atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, terutama di dalam bidang pembangunan, kemasyarakatan dan pemerintahan telah dilakukan secara benar dan bermanfaat bagi rakyat dan daerah. Masih dalam perspektif yang sama, pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD melaksanakan prinsip pengawasan prosedural yang bersifat aktif, dalam pengertian pengawasan yang dilakukan tidak tergantung dari adanya kasus atas pelaksanaan undang-undang yang secara substansial tidak mencerminkan penegakan keadilan bagi rakyat dan daerah.

Tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan fungsi anggaran, di mana UUD 1945 (pasal 22 D) tidak terdapat pengaturan DPD dalam pelaksanaan fungsi anggaran. Adapun fungsi memberi pertimbangan masih dinilai belum cukup dan tidak menunjukkan bahwa DPD memperjuangkan kepentingan daerah dalam penyusunan dan penetapan APBN. Dalam konteks ini, dapat pula menggunakan pendekatan tripartit yang berarti dalam pembahasan APBN melibatkan lembaga perwakilan (DPR dan DPD) bersama dengan pemerintah.

Sebagai bagian dari lembaga legislatif, maka idealnya DPD dapat ikut serta membahas dan menyetujui rancangan undang-undang, selain itu DPD melakukan pengawasan politik terhadap pemerintah yang tidak dibatasi pada bidang-bidang tertentu pada hakekatnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah ber-

sentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat di daerah. Hal yang sama ditunjukkan pada fungsi anggaran DPD, hal itu berarti DPD ikut membahas dan menetapkan APBN, yang termasuk didalamnya pembahasan terhadap transfer anggaran dari pusat ke daerah.

Dalam ranah yang ideal tentu saja diperlukan amandemen UUD 1945, khususnya pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah. Amandemen tersebut dinilai penting karena dalam perspektif sistem pemerintahan, suatu reformasi dimulai dari *rule of the game*, dalam hal ini konstitusi. Amandemen itu yang nantinya menempatkan Dewan Perwakilan Daerah dapat menjadi lembaga perwakilan yang ideal. Ideal dalam eksistensi dan ideal dalam pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Jika hal itu dapat diwujudkan maka makna teori demokrasi yang menghadirkan distribusi kekuasaan pada lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif bermuara pada *check and balances* dan pada saat yang sama lembaga-lembaga politik-pemerintahan memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat.

D. KETERKAITAN DENGAN KEDUDUKAN PRESIDEN

Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Artinya, Presiden dapat memprakarsai atau mengambil inisiatif untuk merancang suatu kebijakan yang akan dituangkan menjadi Undang- Undang. Rancangan Undang-Undang yang akan diajukan harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang datang dari presiden, maka setiap Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh presiden haruslah lebih dulu disiapkan sebagaimana mestinya oleh menteri atau pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementrian, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Dewan Perwakilan Rakyat, mulai membahas Rancangan Undang- Undang yang berasal dari Presiden dalam

jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima. Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden ditentukan harus dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Dari ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah memperlihatkan inisiatif untuk merancang Undang-Undang, substansi Pasal tersebut juga menggambarkan kedudukan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang, bahwa kedudukan Presiden tidaklah di atas DPR atau di bawah DPR, tetapi sejajar untuk bekerja sama dalam pembentukan undang-undang.

Dalam pasal 20 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan, "Jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu". Ketentuan tersebut menggambarkan bahwa posisi presiden dan DPR adalah sejajar atau sama kuat dalam hal persetujuan maupun penolakan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sebelumnya telah dibahas bersama. Dalam pengertian itu, persetujuan bersama merupakan syarat konstitusional yang dibagi bersama antara presiden dan DPR, artinya tidak akan lahir sebuah Undang-Undang tanpa persetujuan bersama antara presiden dan DPR. Dalam hal ini, pembentukan Undang-Undang DPR tidak bisa jalan sendiri tanpa adanya persetujuan dari presiden. Kedua-duanya, baik DPR maupun presiden harus setuju, tidak bisa DPR setuju tetapi presiden tidak setuju. Keduanya harus berjalan seiring untuk setuju bersama (Saldi Isra, 2010: 220).

Sekalipun hasil perubahan UUD 1945 menerapkan praktik "pembahasan bersama" dan "persetujuan bersama" dalam proses pembentukan undang-undang, masih mungkin Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tidak akan disahkan oleh presiden. Untuk mengantisipasi hal itu, muncul Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan "dalam

hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Pasal 20 Ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan langkah untuk memberikan pemahaman bahwa presiden memiliki hak untuk tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama. Namun, kehadiran pasal tersebut tidak dapat dikatakan sebagai pembenaran atas tindakan presiden yang tidak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama. Secara substansi Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 bertentangan dengan Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 karena Presiden yang seharusnya mengesahkan Rancangan Undang-Undang diberi kewenangan untuk tidak mengesahkannya (Saldi Isra, 2010: 228).

Dengan terjadinya pergeseran kewajiban konstitusional menjadi hak konstitusional tersebut, presiden tidak khawatir untuk tidak mengesahkan Rancangan Undang-Undang. Sepanjang tahun 2002 sampai dengan tahun 2003 terdapat empat undang-undang yang tidak ditandatangani Presiden Megawati Soekarnoputri, yaitu (i) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau; (ii) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; (iii) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; dan (iv) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Merujuk Jimly Asshiddiqie (2006: 64), apabila pengesahan presiden tidak terlaksana dengan baik maka Undang-Undang yang dihasilkan akan cacat formil. Kriteria “cacat formil” yang dimaksud adalah: (i) terkait menyalahi proses pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang, (ii) bentuk, format, atau struktur undang-undang, (iii) keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang, dan (iv) hal-hal lain yang tidak ter-

masuk hukum materiil pembentukan undang-undang. Pengesahan suatu Rancangan Undang-Undang tidak seharusnya dikatakan sebagai tindakan formalitas semata, karena hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Sehingga lebih baiknya pembentukan undang-undang di masa mendatang wajib disahkan oleh presiden.

A. MOTIVASI KELEMBAGAAN

Pengujian undang-undang merupakan suatu wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu (Sri Soemantri, 1986: 26-30). Sejarah awal lahirnya pengujian peraturan perundang-undangan oleh sebuah lembaga yudikatif (*judicial review*) bermula terjadi pada tahun 1803, yaitu di Mahkamah Agung (MA) Amerika Serikat di bawah pimpinan John Marshall dalam penyelesaian kasus *Marbury vs Madison*.

Dalam kasus tersebut, *Marbury* menggugat berdasarkan Undang-Undang (UU) Kekuasaan Kehakiman (*Judiciary Act*) tahun 1789, di mana berdasarkan UU tersebut MA berhak menggunakan *writ of mandamus* untuk memerintahkan agar pemerintah menyerahkan surat keputusan pengangkatan, tapi MA tidak menggunakan wewenang tersebut. Namun, yang dilakukan MA adalah justru membatalkan UU tersebut karena dipandang bertentangan dengan konstitusi. Sebenarnya Marshall waktu itu dianggap tidak layak ikut memutus perkara karena dipandang memiliki *conflict of interest*, sebab sebelumnya Marshall adalah *secretary of state* yang menandatangani pengangkatan *Marbury*. Akibat dari putusan Marshall tersebut barulah muncul istilah *judicial review* dan menjadi doktrin yang pengertiannya adalah segala UU buatan kongres, bila bertentangan dengan konstitusi sebagai *the supreme law of the land* harus dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi (*null and void*) (Taufiqurrohman Syahuri, 2004: 49).

Pada dasarnya, kalangan intelektual mengakui adanya dua sejarah besar dalam *judicial review* di dunia. Pertama adalah sejarah *judicial review* dalam praktik hukum di Amerika Serikat melalui putusan *Supreme Court* Amerika Serikat dalam perkara "*Marbury vs. Madison*" Tahun 1803. Meskipun ketentuan *judicial review* tidak tercantum dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, *Supreme Court* Amerika Serikat membuat sebuah putusan yang ditulis John Marshall ketika menjabat ketua Mahkamah Agung (*Chief Justice*) Amerika Serikat yang menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi (Jimly Asshiddiqie, 2005: 31-35).

Ada tiga alasan, mengapa Marshall memberlakukan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review*. *Pertama*, Hakim bersumpah untuk menegakkan dan menjaga konstitusi sehingga kalau ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi hakim harus membatalkannya. *Kedua*, konstitusi adalah induk dari semua hukum di suatu negara sehingga harus ada yang mengawal agar hukum-hukum turunannya tak menyimpang dari hukum induknya. *Ketiga*, hakim dilarang menolak perkara sehingga jika ada gugatan tentang adanya hukum yang melanggar konstitusi maka hakim harus mau mengadilinya. Moh. Mahfud MD (1998) menambahkan satu alasan lagi, yakni, karena UU atau hukum dalam artinya sebagai peraturan perundang-undangan atau hukum-hukum yang tertulis merupakan produk politik yang sangat mungkin isinya berisi kepentingan politik yang tidak adil dan inkonstitusional sehingga harus ada kewenangan yang diberikan kepada lembaga yudisial untuk memperbaikinya melalui pengujian (*review*).

Sebagai produk politik tak terbantah bahwa hukum dalam artinya sebagai peraturan perundang-undangan merupakan kristalisasi atau formalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Hukum adalah produk hegemoni atau dominasi politik maupun kompromi politik di antara aktor-aktor pembentuknya sehingga berisiko mengandung hal-hal yang melanggar konstitusi. Oleh sebab itu, hukum harus

bisa bisa diuji konstiusionalitas maupun legalitasnya oleh lembaga yudikatif.

Sistem pengujian yang kedua adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi Austria yang diperkenalkan oleh pakar hukum asal Austria, Hans Kelsen, yang kemudian ide tersebut diterima dalam Konstitusi Austria tahun 1919. Pemikiran Kelsen tersebut mendorong dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama *Verfassungsgerichtshoft* atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Kemudian, Mahkamah Konstitusi pertama itu berdiri pada tahun 1920 di Austria (Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, 2005: 1).

Jika dilacak lebih jauh sebenarnya substansi gagasan Mahkamah Kosntitusi di Austria sudah ada jauh sebelum kelahirannya pada tahun 1920. Pada tahun 1867-1919 fungsi Mahkmah Konstitusi dilakukan oleh *Imperial Court* di dalam negara Monarki Austro-Hungarian dengan wewenang mengadili konflik yurisdiksi antar daerah dan mengadili pengaduan tentang pelanggaran atas hak-hak politik warga negara. Pada periode yang sama dibentuk pula *State Court* yang berwenang mengadili pendakwaan atau *impeachment* oleh parlemen terhadap pemerintah. Kemudian, pada tahun 1919-1920 di dalam negara German-Austria dibentuk *Constitutional Court* yang mengadopsi fungsi *Imperial Court* dan *State Court* dengan penambahan wewenang menguji peraturan-peraturan tingkat provinsi yang diajukan oleh pemerintah pusat. Akhirnya, tanggal 1 Okober 1920 dibentuklah *Constituional Court* Austria yang terus ada sampai sekarang, yakni, sebuah mahkamah yang bisa mengadili konstiusionalitas UU terhadap konstitusi dengan tetap mengadopsi wewenang-wenang yang dimiliki oleh *Imperial Court* dan *State Court* di era Monarki Austro-Hungarian dan *Constitutional Court* era Republik German-Austria. Dengan demikian wewenang-wenang Mahkamah Konstitusi Austria meliputi konflik yurisdiksi antar daerah, pelanggaran hak-hak politik warga negara, pendakwaan atau *impeachment* terhadap pemerintah, pengujian peraturan-peraturan daerah, dan pengujian konstiusionalitas Undang-undang terhadap konstitusi yang berlaku (Moh. Mahfud M.D., 2014).

Hans Kelsen yang juga diakui sebagai penyusun konstitusi dan pendiri Mahkamah Konstitusi Austria mengatakan bahwa parlemen dan MK sama-sama merupakan atau berfungsi sebagai pembentuk undang-undang (*legislature*). Bedanya, kalau Parlemen membuat dan memberlakukan undang-undang sehingga disebut *positive legislator* sedangkan MK membatalkan berlakunya undang-undang sehingga disebut negatif legislator. Kekuatan hukum meniadakan UU (*negative legislation*) oleh MK ini sama dengan kekuatan hukum dalam pemberlakuan UU (*positive legislation*) oleh Parlemen; artinya, jika sebuah UU dibatalkan keberlakuannya oleh MK maka berarti UU itu menjadi tidak berlaku, seakan-akan digantikan oleh UU baru yang bersifat *negative legislation* itu. Oleh sebab itu, berbeda dengan putusan pengadilan umum, keberlakuan pembatalan UU sebagai produk *judicial review* oleh MK sama juga dengan pemberlakuan UU oleh lembaga legislatif yakni tidak memerlukan lembaga eksekutorial melainkan cukup ditempatkan di dalam lembaran negara dan berita negara.

B. PENGUJIAN OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

Seiring dengan momentum perubahan UUD 1945 pada era reformasi, Republik Indonesia membentuk Mahkamah Konstitusi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia diterima keberadaannya sebagai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan UUD 1945 dalam bentuk undang-undang. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pengujian Undang-undang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan salah satu bentuk kewenangan MK. Kewenangan ini diatur dalam UUD dan UU Mahkamah Konstitusi. UUD memberikan hak kepada masyarakat untuk dapat mengajukan pengujian undang-undang baik materiil maupun formil atas suatu undang-undang kepada MK, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU,

seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah kewenangan menguji baik secara materiil maupun formil peraturan perundang-undangan di bawah UU berada pada Mahkamah Agung. Pengujian undang-undang secara materiil adalah pengujian materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang terhadap UUD. Pengujian ini untuk membuktikan apakah materi dalam suatu undang-undang baik berupa ayat, pasal atau bagian dari undang-undang bertentangan dengan materi UUD.

Sebagai contoh di antara materi yang bertentangan dengan UUD, misalnya mempersamakan hal yang berbeda dengan membebani kewajiban secara sama telah melanggar prinsip persamaan dan keadilan yang diatur, dilindungi, dan dijamin dalam UUD 1945. Prinsip persamaan atau *equality* dalam makna “yang sama harus diperlakukan sama, dan yang berbeda harus diperlakukan berbeda atau tidak sama” merupakan tolak ukur yang selalu ada dalam konsep *equality*. *Equality* adalah pula uniformitas, yang merupakan proposisi dalam hukum dan moral bahwa orang/benda yang sama harus diperlakukan sama, dan secara korelatif, sesuatu yang tidak sama harus diperlakukan secara berbeda. Persamaan dan keadilan mempunyai hubungan yang erat. Keadilan dapat diartikan memberikan kepada seseorang apa yang menjadi haknya atau membebani kepada seseorang apa yang menjadi kewajibannya. Gagasan keadilan, seperti halnya persamaan merupakan dua prinsip yang terpisah tetapi berhubungan satu sama lain. Menjadikan keadilan bermakna, bahwasanya orang harus melihat tidak hanya dalil bahwa setiap orang harus diberi apa yang menjadi hak/kewajibannya melainkan ke arah ukuran-ukuran moral dan hukum yang substantif yang pada gilirannya menentukan apa yang menjadi hak/kewajibannya.

Ide pengujian undang-undang sebagai mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk membanding, menilai, atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik sudah sejak sebelum kemerdekaan diperdebatkan oleh “*the founding leaders*” dalam sidang-sidang BPUPKI, ketika naskah UUD 1945 pertama kali disusun (Jimly

Asshiddiqie, 2007: 581). Saat itu, Mr. Moh. Yamin mengusulkan agar terdapat suatu mekanisme pengujian keabsahan isi UU terhadap konstitusi, adat dan syari"ah oleh lembaga tertinggi kehakiman (Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, 2010: 71). Namun, ide Yamin tersebut dibantah oleh Soepomo yang menganggap bahwa belum pernah ada konsesus di antara ahli-ahli tata negara tentang *judicial review*, disamping para ahli hukum Indonesia belum memiliki pengalaman mengenai proses *judicial review* (Harun Alrasid, 2004: 94).

Gagasan Mohammad Yamin sebagaimana dikutipkan dari pembicaraan dalam rapat besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, kemudian ditindaklanjuti setelah kemerdekaan dengan berlakunya UUD 1945 periode pertama (1945-1949), masa KRIS 1949 (1949-1950) selama berlakunya KRIS 1949, UUD 1945 tetap berlaku di Negara RI Yogyakarta, masa berlakunya UUDS 1950 (1950-1959), masa UUD 1945 periode 1959-1966 (Orde Lama) dan periode 1966-1998 (Orde Baru), walaupun tindak lanjut tersebut hanya sebatas pada pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU (di bawah UUDS 1950 dan UUD 1945) dan pengujian peraturan perundang-undangan negara/daerah bagian terhadap konstitusi di bawah KRIS 1949. Lembaga pengujinya pun dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan Mahkamah Konstitusi (Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, 2010: 139).

Setelah vakum selama lebih setengah abad, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul kembali pada era reformasi pada saat perubahan UUD 1945 terjadi dan menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan suatu mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Seiring dengan hal itu muncul desakan agar tradisi pengujian perundang-un-

dangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan dibawah undang-undang (UU) melainkan juga atas UU terhadap UUD. Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD itu diberikan kepada sebuah Mahkamah tersendiri diluar Mahkamah Agung. Atas dasar pemikiran tersebut, adanya Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi suatu keniscayaan. Dalam perkembangannya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi kemudian mendapat respon positif dan menjadi salah satu materi perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR. Setelah melalui proses pembahasan yang mendalam, cermat, dan demokratis akhirnya ide Mahkamah Konstitusi menjadi Kenyataan dengan disahkannya Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 yang menjadi bagian perubahan ketiga UUD 1945 pada sidang tahunan MPR 2001 tanggal 9 November 2001. Ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 merumuskan antara lain wewenang Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang.

Pengujian norma aturan hukum sebagai kekuasaan kehakiman diartikan sebagai kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lainnya. Dengan demikian harus ada jaminan UU tentang kedudukan para hakim yang melaksanakan fungsi kehakiman tersebut. Perkembangan pengaruh mempengaruhi kekuasaan kehakiman itu sendiri tersaji dalam babakan perkembangan sejarah politik ketatanegaraan RI, yang garis besarnya dimulai dari dan dapat dilihat dari UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam beberapa pasalnya memberi wewenang kepada presiden (lembaga eksekutif) untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman (Pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964). Pengaruh pemerintah kemudian juga terlihat dalam UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan MA yang menegaskan hakim dalam melaksanakan fungsinya harus tunduk pada visi politik pemerintah. Kedua UU ini kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pencabutan kedua UU ini dilakukan untuk merespon

tuntutan berbagai golongan dalam masyarakat mengenai tegaknya Negara Hukum dalam rangka pemurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Selanjutnya, asas dan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman ditegaskan kembali dalam Pasal 11 ayat (1) Tap MPR No. III/MPR/1978, UU No. 14 Tahun 1985, UU No. 2 Tahun 1986, UU No. 5 Tahun 1986, dan UU No. 7 Tahun 1989 yang mengatur tentang Peradilan Agama. Ketentuan UU No. 14 Tahun 1970 ini lalu diubah oleh UU No. 35 Tahun 1999 dan terakhir diubah lagi oleh UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 berdasarkan Tap MPR No. III/MPR/2000 lembaga yang memiliki wewenang menguji UU terhadap UUD ini diberikan kepada MPR, tepatnya diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Tap MPR No. III/MPR/2000; dan dalam praktek setelah Ketetapan ini keluar wewenang menguji UU ini tidak pernah digunakan oleh MPR. Lahirnya Tap MPR dan wewenang menguji UU oleh lembaga MPR ini didasarkan pada pandangan bahwa MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen) yang dapat dianalogikan dengan posisi parlemen Inggris (Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyeskere, 2002: 354).

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap “permohonan” yang diajukan kepadanya adalah bersifat final dalam arti tidak dapat diajukan upaya hukum lagi. Dengan kata lain, fungsi Mahkamah Konstitusi adalah mengadili dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir. Dilihat dari materi yang menjadi obyek pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi adalah terbatas pada sengketa tata negara, yakni sengketa yang berkaitan dengan penggunaan wewenang ketatanegaraan yang merupakan wewenang publik yang bersumber secara atributif.

Dalam UU No. 24 Tahun 2003, MK dibebankan untuk memberi tahu MA adanya permohonan pengujian UU dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi (Pasal

53 UU No. 24 Tahun 2003). Ketentuan ini adalah konsekuensi hubungan adanya silang sengketa hubungan antara aturan hukum, hingga apabila pengujian UU terhadap UUD sedang dalam proses pengujian MK, maka pengujian aturan hukum di bawah Undang-undang yang sedang dilakukan MA wajib dihentikan sampai ada putusan MK (Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003). Pasal ini secara tegas menyatakan terhadap proses yang sedang dilakukan terhadap pengujian aturan hukum di bawah UU dihentikan, dan jika putusan MK menyatakan aturan (norma) UU tertentu dibatalkan, maka secara otomatis pengujian MA yang berkaitan dengan hak uji materiil terhadap UU dimaksud menjadi gugur.

Yurisprudensi tetap (*vaste jurisprudentie*) Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor: 006/PUU-III/2005 juncto, Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, dan putusan-putusan MK lainnya sesudah itu telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang apa yang dimaksud dengan “kerugian konstitusional” dengan berlakunya suatu norma undang-undang, yaitu: (i) adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; (ii) bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji; (iii) bahwa kerugian konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; (iv) adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji; (v) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Dalam perkembangannya amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji konstitusionalitas undang-undang, selain putusan konstitusional bersyarat, terdapat pula putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yang berarti suatu muatan norma yang dianggap tidak sesuai dengan konstitusi (bertentangan dengan konstitusi) bila dimaknai sesuai dengan yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi

(Iskandar dan Muhammad, 2013:26). Martitah menerangkan jika terdapat setidaknya 21 putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *conditionally constitutional* dan *conditionally unconstitutional* dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam kurun waktu tahun 2003 sampai dengan 22 September 2011 (2013:135). Di antara putusan yang bisa dikategorikan bersifat *Positive Legislature* adalah Putusan Nomor 102/PUUVII/2009 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres).

Pengujian terhadap penjelasan undang-undang termasuk kewenangan MK, mengingat penjelasan undang-undang merupakan bagian (*ten gedeelte*) dari undang-undang menurut pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Hanya saja menurut undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, suatu penjelasan undang-undang tidak boleh memuat norma baru. Menjadi kewenangan MK guna mempertimbangkan secara hukum bahwasanya suatu penjelasan undang-undang tidak boleh memuat norma yang baru di luar muatan (substansi) Pasal Batang Tubuh.

Suatu norma yang telah ditetapkan kadang-kadang diperlukan penjelasan lebih lanjut agar pembentuk undang-undang dapat menyampaikan apa yang dimaksud dari norma tersebut sebagai keterangan resmi dari norma yang ditetapkan tersebut. Seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa penjelasan adalah tafsir resmi pembentuk perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat, atau padanan kata, atau istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud (angka 176 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam

batang tubuh. Dengan demikian penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, hindari membuat rumusan norma di bagian penjelasan. Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

Terjadinya pertentangan antara substansi pasal dari suatu undang-undang dan penjelasannya yang nyata-nyata mengandung inskonsistensi yang melahirkan interpretasi ganda, dan menyebabkan keragu-raguan dalam pelaksanaannya. Adanya keragu-raguan dalam implementasi suatu undang-undang akan memunculkan ketidakpastian hukum dalam praktik. Keadaan demikian dapat menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*" Ketidakpastian hukum demikian tidak sesuai dengan semangat untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dimana kepastian hukum merupakan prasyarat yang tak dapat ditiadakan. Lagipula, sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan yang baik, yang juga diakui mengikat secara hukum, penjelasan berfungsi untuk menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru, apalagi memuat substansi yang sama sekali bertentangan dengan norma yang dijelaskan.

Ditinjau dari dari aspek *Legal drafting*, kedudukan Penjelasan Dalam Undang-Undang berfungsi sebagai pemberi keterangan kata-kata tertentu, frasa atau beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam satu ketentuan ayat atau pasal yang dinilai belum terang atau belum jelas. Apabila terdapat ketidakjelasan atau kekaburan dalam suatu UU, penjelasan dimaksudkan untuk memperjelas sehingga ketentuan dimak-

sud konsisten dengan tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan yang bersangkutan. Dengan demikian, ia berfungsi untuk menyediakan tambahan uraian pendukung terhadap tujuan utama dari Undang-Undang agar keberadaannya semakin bermakna dan semakin berguna. Oleh sebab itu (i) Penjelasan hanya memuat uraian atau elaborasi lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan yang dijelaskan; (ii) Penjelasan yang diberikan tidak boleh menyebabkan timbulnya ketidakjelasan atau malah kebingungan; dan (iii) Penjelasan juga tidak boleh berisi norma hukum baru ataupun yang berisi ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur batang tubuh. Supaya fungsi dan kedudukan Penjelasan itu dapat memenuhi syarat, maka pembahasan rancangan penjelasan haruslah dilakukan secara integral dengan keseluruhan naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan UU adalah kebiasaan di negara-negara yang menganut *civil law system*. Tradisi penjelasan berasal dari Belanda dalam bentuk "*memorie van toelichting*". Penjelasan berfungsi sebagai pemberi keterangan mengenai kata-kata tertentu, frasa, atau beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam suatu ketentuan ayat atau pasal yang dinilai belum terang atau belum jelas yang dikhawatirkan oleh perumusannya akan dapat menimbulkan salah penafsiran di kemudian hari.

Di dalam praktik di Indonesia, Penjelasan Peraturan Perundang-undangan memuat penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan. Penjelasan pasal per pasal harus memperhatikan: (i) tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh; (ii) tidak memperluas, mempersempit, atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh; (iii) tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang

tubuh; (iv) tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat dalam ketentuan umum; dan/ atau (v) tidak memuat rumusan pendelegasian.

Mengenai persoalan ini MK dalam Perkara Nomor 005/PUU-III/2005 terdahulu pernah menguji dan menyatakan tidak mengikat secara hukum (*not legally binding*) Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Tambahannya Lembaran Negara Nomor 4437) karena dipandang bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Begitu pula halnya dalam Perkara Nomor 03/PUU-IV/2006, Mahkamah telah mengeluarkan putusan yang menyatakan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) sepanjang frasa yang berbunyi, “Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan arsa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana” bertentangan dengan UUD 1945.

Pada sisi lain, MK mengakui kedudukan Penjelasan sebagai “norma tertentu” dalam sebuah Undang-Undang. Putusan MK Nomor 79/PUU-IX/2011 menyatakan bagian penjelasan dianggap memuat norma baru jika menciptakan ketidaksinkronan dengan ketentuan dalam batang tubuh. Dapat juga dianggap memuat norma baru apabila mengacaukan implementasi Undang-Undang yang dapat menimbulkan permasalahan legalitas. Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005 menyatakan bagian penjelasan dianggap memuat norma baru jika

justru mengaburkan norma yang ingin dijelaskannya. Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2006 menyatakan bagian penjelasan dianggap memuat norma baru jika rumusan penjelasan memuat perubahan terselubung perundang-undangan yang bersangkutan. Putusan MK Nomor 005/PUU-III/2005 menyatakan bagian penjelasan dianggap memuat norma baru jika rumusan penjelasan secara nyata memiliki makna yang berbeda, menegaskan ketentuan yang sudah jelas, mengandung inkonsistensi yang melahirkan interpretasi ganda dan menyebabkan keragu-raguan dalam pelaksanaannya.

C. PENGUJIAN OLEH MAHKAMAH AGUNG

Pada sisi lain, pengujian undang-undang di Indonesia bersifat dualistis. Menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 diatur wewenang MA untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji aturan hukum di bawah UU terhadap UU, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh UU. Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk melaksanakan hak uji materiil namun terbatas pada aturan hukum yang derajatnya lebih rendah dari Undang-undang, dan (b) pelaksanaan hak uji materiil tersebut harus dilakukan pada pemeriksaan dalam tingkat kasasi atau melalui permohonan kepada MA.

Selain dalam konstitusi, pengaturan terkait kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU secara tegas diatur Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Sebagai tindak lanjut terhadap UU Mahkamah Agung tersebut kemudian di tuangkan dalam Perma No 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Dalam Pasal 1 ayat (1) Perma No 1 Tahun 2011 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan hak uji materiil, yaitu "*Hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*".

Wewenang Mahkamah Agung untuk melakukan hak uji materiil terbatas pada aturan hukum di bawah Undang-Un-

dang, dan pelaksanaannya dilakukan melalui pemeriksaan dalam tingkat kasasi atau melalui permohonan kepada MA. Dengan demikian, terdapat 2 (dua) pintu pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, yaitu (1) dalam pemeriksaan tingkat kasasi dan (2) berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.

Kemudian, pihak yang memiliki legal standing untuk dapat mengajukan hak uji materiil di Mahkamah Agung menurut Pasal 31A ayat (2) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, yaitu pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Dapat dikatakan bahwa pengujian norma hukum yang dilakukan oleh MA adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), sedangkan pengujian oleh MK merupakan pengujian konstiusionalitas UU (*judicial review on the constitutionality of law*). Hal terakhir ini biasa disebut juga dengan istilah pengujian konstiusionalitas atas UU (*constitutional review of law*) (Jimly Assididqie, 2006: 158).

Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan di bawah UU yaitu terdiri dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, jika peraturan perundang-undangan di bawah UU tersebut terdapat materi muatan yang bertentangan dengan UU, maka dapat diajukan pengujian kepada Mahkamah Agung.

Dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU, MA tidak menggelar sidang yang terbuka untuk umum. Proses peradilan di MA dalam perkara uji materi peraturan perundang-undangan di bawah UU lebih bersifat tertutup dan sepihak. Usai berkas permohonan masuk, MA menutup rapat-rapat proses peradilan ini. Para pihak tidak bisa mengetahui sampai mana berkasnya diperiksa. Tidak terdapat satupun ketentuan dalam Perma 1/2011 yang

menyatakan keharusan untuk menggelar sidang secara terbuka. Pada Pasal 5 ayat (2) dinyatakan, Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Terkait dengan kejelasan dan kepastian di atas, Perma 1/2011 tidak menentukan batas waktu yang jelas mengenai kapan suatu permohonan akan dan harus “disidangkan”. Demikian pula, tidak ditentukan dalam Perma 1/2011, kapan permohonan tersebut akan atau harus diputus. Imbas paling sederhana yang mungkin muncul, Pemohon tidak dapat memonitor mengenai bagaimana dan sejauhmana permohonannya diproses di MA. Bahkan, sangat mungkin permohonan tersebut akan sangat lama waktunya sampai diputus, atau sebaliknya, dalam waktu yang tergolong singkat tiba-tiba permohonan keberatan diputus tanpa Pemohon mendapatkan informasi apapun sebelumnya.

Batasan waktu yang jelas telah diterapkan dalam pengujian UU di MK. Hal tersebut misalnya terdapat pada Pasal 32 yang pada pokoknya menyatakan terhadap permohonan yang diajukan Panitera Mahkamah melakukan pemeriksaan kelengkapan permohonan. Dalam hal permohonan belum lengkap, pemohon diberi kesempatan untuk melengkapi permohonan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut. Pada Pasal 34 ayat (1) UU MK menyatakan, “Mahkamah Konstitusi menetapkan hari sidang pertama, setelah permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja”. Berikutnya, dalam sidang pertama atau sidang pendahuluan, MK memberikan nasihat terhadap permohonan Pemohon, dan setelahnya Pemohon diberi kesempatan paling lama 14 (empat belas) hari untuk memperbaiki permohonannya.

Bahkan pada kasus tertentu, Putusan MA dalam permohonan keberatan hak uji materiil tidak dapat dilaksanakan. Hal

demikian terjadi dengan Putusan MA Nomor 49P/HUM/2011 dalam perkara uji materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala. Putusan MA menyatakan Permendagri tersebut batal demi hukum (*nietig van recht swege*). Mestinya sengketa Pulau Berhala selesai, karena MA telah memberikan kepastian hukum atas status kepemilikan Pulau Berhala.

Namun kenyataannya, sengketa makin meruncing bahkan berlanjut ke MK ketika Pemerintah Provinsi Jambi mengemas perkara tersebut menjadi perkara pengujian UU. Pengalihan penyelesaian sengketa Pulau Berhala ke MK pasca putusan MA secara nyata telah menimbulkan akibat hukum serius berupa tidak dilaksanakannya putusan MA. Dalam hal ini, akan ada alasan pembenar untuk tidak melaksanakan Putusan MA. Pihak-pihak yang bersengketa sangat mungkin mengabaikan Putusan MA karena bersikukuh baru akan patuh pada Putusan MK (Fajar Laksono Soeroso, 2002).

Isu menarik terkait hak uji MA terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah pengujian terhadap peraturan daerah. Sementara definisi Perda menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), yang dimaksud dengan Perda yaitu peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Sementara wewenang untuk membentuk Perda terletak pada Kepala Daerah dan DPRD (*joint authority*). Dalam pembentukan Perda juga harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai produk Pemerintah Daerah dan DPRD artinya merupakan produk politik, maka banyak juga Perda yang dinilai bermasalah misalnya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, mengabaikan potensi dan karakteristik daerah. Karena berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan, Perda ditempatkan pada hirarki peraturan perundang-undangan yang paling bawah, atau posisinya dibawah UU. Oleh karena itu, lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji (judicial review) Perda yaitu Mahkamah Agung.

Penulis sependapat dengan Jimly Assiddiqie (2004: 189) yang mengungkapkan, bahwa pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judial review*) atas peraturan perundang-undangan antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perdedaan atas putusan saling bertentangan antara MK dan MA. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan MK.

A. POSTUR KEKUASAAN KEHAKIMAN

Indonesia yang menganut sistem Eropa Kontinental dan bertumpu pada sistem *civil law*, juga menganut asas pemisahan kekuasaan yang di antaranya terdiri dari kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Untuk kekuasaan eksekutif di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam BAB III yang mengatur tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, untuk kekuasaan legislatif diatur dalam BAB VII yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan untuk kekuasaan yudikatif diatur dalam BAB IX yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman. Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Perubahan tersebut antara lain menegaskan 3 (tiga) hal. *Pertama*, Kekuasaan kehakiman dilaksanakan 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. *Kedua*, 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. *Ketiga*, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan Konstitusi Negara Indonesia tersebut maka salah satu prinsip penting dari negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Semangat Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 ini kemudian diturunkan ke dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Di dalam BAB III Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur tentang Pelaku Kekuasaan Kehakiman, dimana di Pasal 18 termaktub 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.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia sebagai lembaga yudikatif yang dibangun berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah suatu lembaga yang bebas dan merdeka dari pengaruh kekuasaan Lembaga Negara lain guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Sebagaimana telah diformulasikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jimly Asshiddiqie, 2004: 241). Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini kemudian diatur dalam BAB III bagian ketiga Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman,

Mahkamah konstitusi diberi kewenangan khusus untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Hal yang tidak kalah penting yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah adanya bab tersendiri yang membahas tentang asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni di dalam BAB II Pasal 2 sampai dengan Pasal 17, termasuk di dalamnya asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman terkait dengan hakim dan hakim konstitusi yang termaktub di Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Ketentuan ini dimaksudkan agar putusan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Bab II Pasal 2 sampai dengan Pasal 17 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan mengenai asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Di dalam Pasal 2 ayat (1), (2), (3), dan (4) menjelaskan bahwa Peradilan dilakukan demi keadilan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa, dan semua peradilan negara diatur dengan undang-undang untuk menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Di dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan. Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Di dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang. Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Di dalam Pasal 5 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman

dijelaskan bahwa hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hakim dan hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. Hakim dan hakim konstitusi wajib menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Di dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa tidak seorang pun dapat dihadapkan di depan pengadilan, kecuali undang-undang menentukan lain. Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya. Di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa tidak seorang pun dapat dikenakan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan, kecuali atas perintah tertulis dari kekuasaan yang sah dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, atau dihadapkan di depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam mempertimbangkan berat ringannya pidana, hakim wajib memperhatikan pula sifat yang baik dan jahat dari terdakwa. Di dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa setiap orang yang ditangkap, ditahan, dituntut, atau diadili tanpa alasan berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkannya, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi.

Di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu

perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dengan susunan majelis sekurang-kurangnya tiga orang hakim, kecuali undang-undang menentukan lain. Susunan hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari seorang hakim ketua dan dua orang hakim anggota. Hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dibantu oleh seorang panitera atau seorang yang ditugaskan melakukan pekerjaan panitera. Di dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa dalam perkara pidana wajib hadir pula seorang penuntut umum, kecuali undang-undang menentukan lain.

Di dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dengan kehadiran terdakwa, kecuali undang-undang menentukan lain. Dalam hal terdakwa tidak hadir, sedangkan pemeriksaan dinyatakan telah selesai, putusan dapat diucapkan tanpa dihadiri terdakwa. Di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa semua sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain. Putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

Di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa putusan diambil berdasarkan sidang permusyawaratan hakim yang bersifat rahasia. Dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. Dalam hal sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, pendapat hakim yang berbeda wajib dimuat dalam putusan. Di dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa pengadilan wajib saling memberi bantuan yang diminta untuk kepentingan peradilan.

Di dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa tindak pidana yang dilakukan bersama-sama oleh mereka yang termasuk lingkungan peradilan umum dan lingkungan peradilan militer, diperiksa dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, kecuali dalam keadaan tertentu menurut keputusan Ketua Mahkamah Agung perkara itu harus diperiksa dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan militer. Di dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 48 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa pihak yang diadili mempunyai hak ingkar terhadap hakim yang mengadili perkaranya. Hak ingkar adalah hak seseorang yang diadili untuk mengajukan keberatan yang disertai dengan alasan terhadap seorang hakim yang mengadili perkaranya.

B. HAKIM DAN PUTUSAN HAKIM

Hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam undang-undang. Hal ini termaktub dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Sebagai pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, tolak ukur hakim dan hakim konstitusi dalam mempertanggungjawabkan jaminan diimplementasikannya asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dapat dilihat dari putusan yang dibuatnya. Penafsiran hakim dan hakim konstitusi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perkara yang sedang diadilinya sangatlah penting karena dari penafsiran hakim tersebutlah yang akan menentukan putusan yang akan dibuat oleh hakim dan hakim konstitusi.

Putusan adalah mahkota hakim merupakan jargon yang sering didengar, tidak hanya di kalangan yuris dan akademisi, namun juga masyarakat awam sangat memahami jargon ini. Putusan sebagai mahkota hakim dalam pemahaman yang artifisial dapat dimaknai sebagai, harga diri dan wibawa seorang hakim dapat dilihat dan dinilai dari putusannya. Kualitas suatu putusan hakim serta tingkat kecerdasan dan

intelektual yang dimilikinya akan direfleksikan sekaligus dipertaruhkan pada bagaimana hakim merumuskan *ratio decendi* dalam putusannya.

Hakim dalam menyelesaikan suatu perkara yang penting bukanlah hukumnya karena hakim dianggap tahu hukumnya (*ius curia novit*), melainkan mengetahui secara objektif fakta atau peristiwanya sebagai duduk perkara yang sebenarnya yang nantinya dijadikan dasar putusannya, bukan secara a priori langsung menemukan hukumnya tanpa perlu mengetahui terlebih dahulu duduk perkara yang sebenarnya. Untuk dapat memberikan putusan pengadilan yang benar-benar menciptakan kepastian hukum dan mencerminkan keadilan, hakim yang melaksanakan peradilan harus benar-benar mengetahui duduk perkara yang sebenarnya dan peraturan hukum yang akan diterapkan (Riduan Syahrani, 2000:117).

Konsekuensi sebagai pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, hakim dan hakim konstitusi dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya haruslah berpedoman kepada undang-undang. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai *umbrella act* kekuasaan kehakiman di Indonesia ada untuk mengatur keberadaan hakim dan hakim konstitusi sekaligus mengatur apa saja fungsi, tugas, dan wewenang yang dibebankan kepada hakim dan hakim konstitusi sebagai pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman di Indonesia, sehingga apapun tindakan hakim dan hakim konstitusi haruslah berdasar pada aturan jelas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman guna menjamin terlaksananya asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman seperti yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Berbicara mengenai independensi peradilan yang merdeka dari segala bentuk intervensi pihak manapun, maka muara dari proses peradilan yang independen seperti disebutkan di atas adalah lahirnya putusan. Putusan merupakan produk peradilan yang pertama dan utama karena merupakan

jawaban akhir dari persengketaan yang diajukan oleh para pihak serta hasil dari proses peradilan yang telah dijalankan. Putusan sebagai produk peradilan sejatinya lahir dari proses yang penuh kecermatan dan kehati-hatian dari seorang hakim.

Putusan hakim merupakan cerminan kemampuan seorang hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Putusan yang baik harus disusun dari fakta peristiwa dan fakta hukum yang lengkap, rinci, jelas dan akurat yang diperoleh dalam persidangan yang termuat dalam Berita Acara Persidangan (BAP). Putusan yang disusun secara runtut dan sistematis dengan bahasa yang baik dan benar berisi argumentasi hukum yang jelas, tepat dan benar mencerminkan keprofesionalan seorang hakim, putusan demikian setidaknya dapat memberikan informasi yang jelas dan akurat dan memberikan kepuasan kepada para pihak.

Tugas penting dari hakim adalah menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan hal-hal nyata di masyarakat. Apabila peraturan perundang-undangan tidak dapat dijalankan menurut arti katanya, hakim harus menafsirkannya (Bambang Sutiyoso, 2006:70). Dalam hal menafsirkan ini, selain memperhatikan unsur kepastian dari putusan yang akan dibuatnya, hakim juga harus tetap memperhatikan unsur rasa keadilan di masyarakat. Hakim dalam memutus suatu perkara senantiasa dituntut untuk mendayagunakan segenap potensi yang dimilikinya untuk mengkonstatir (menemukan fakta-fakta hukum), mengkualifisir (menemukan dan mengklasifikasikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok perkara), serta mengkonstituir (menetapkan hukum dari perkara tersebut).

Dalam putusan hakim harus dipertimbangkan segala aspek yang bersifat yuridis, sosiologis, dan filosofis, sehingga keadilan yang ingin dicapai, diwujudkan, dan dipertanggungjawabkan dalam putusan hakim adalah keadilan yang berorientasi pada keadilan hukum (*legal justice*), keadilan masyarakat (*social justice*), dan keadilan moral (*moral justice*) (Lilik Mulyadi, 2006:21). Penafsiran hukum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh ahli hukum atau pengadilan dalam mem-

berikan kesan atau makna dari suatu norma hukum. Penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu (Sudikno Mertokusumo dan Pitlo A, 1993:154).

Menurut Ridwan Halim (2005: 81) penafsiran hukum ialah suatu upaya yang pada dasarnya menerangkan, menjelaskan, dan menegaskan, baik dalam arti memperluas maupun membatasi atau mempersempit pengertian hukum yang ada, dalam rangka penggunaannya untuk memecahkan masalah atau persoalan yang sedang dihadapi. Berdasarkan pendapat tersebut, dapat dinyatakan bahwa penafsiran atau interpretasi hukum sangat dibutuhkan, mengingat isi Undang-undang kadang-kadang tidak jelas susunan katanya, juga tidak jarang mempunyai lebih dari satu arti, atau bahkan sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan dan dinamika yang hidup di dalam masyarakat. Oleh karena itu, penafsiran atau interpretasi terhadap Undang-undang dipandang perlu.

Menafsirkan peraturan perundang-undangan adalah kewajiban hukum dari hakim. Sekalipun penafsiran merupakan kewajiban hukum dari hakim, ada beberapa pembatasan mengenai kemerdekaan hakim untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan. Hakim harus tunduk kepada pembuat undang-undang. Dalam hal kehendak itu tidak dapat dibaca begitu saja dari kata-kata peraturan perundang-undangan, hakim harus mencarinya dalam kata-kata tersebut. Hakim wajib mencari kehendak pembuat undang-undang, karena ia tidak boleh membuat tafsiran yang tidak sesuai dengan kehendak pembuat undang-undang. Atas dasar itu hakim tidak diperkenankan menafsirkan undang-undang secara sewenang-wenang. Hakim tidak boleh menafsirkan kaidah yang mengikat, kecuali hanya penafsiran yang sesuai dengan maksud pembuat undang-undang saja yang menjadi tafsiran yang tepat (Bambang Sutiyoso, 2006:70).

Satjipto Rahardjo mengemukakan, salah satu sifat yang melekat pada perundang-undangan atau hukum tertulis adalah

sifat otoritatif dari rumusan-rumusan peraturannya. Namun demikian, pengutaraan dalam bentuk tulisan atau *litera scripta* itu sesungguhnya hanyalah bentuk saja dari usaha untuk menyampaikan sesuatu ide atau pikiran. Ide atau pikiran yang hendak dikemukakan itu ada yang menyebutnya sebagai semangat dari suatu peraturan. Usaha untuk menggali semangat itu dengan sendirinya merupakan bagian dari keharusan yang melekat khusus pada hukum perundang-undangan yang bersifat tertulis. Usaha tersebut akan dilakukan oleh kekuasaan pengadilan dalam bentuk interpretasi atau konstruksi. Interpretasi atau konstruksi ini adalah suatu proses yang ditempuh oleh pengadilan dalam rangka mendapatkan kepastian mengenai arti dari hukum perundang-undangan (Satjipto Rahardjo, 2006:94-95).

Hukum yang tidak atau kurang jelas tidak dapat dijadikan alasan penolakan bagi hakim terhadap suatu perkara yang diajukan pencari keadilan. Asas ini dikenal dengan istilah *Ius Curia Novit* atau hakim dianggap mengetahui akan hukumnya (Jazim Hamidi, 2011: 101). Sebagai pejabat negara yang melakukan fungsi kekuasaan kehakiman di Indonesia, menafsirkan peraturan perundang-undangan sudah menjadi hal yang tidak bisa dilepaskan dari hakim. Akan tetapi terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang sama, antara hakim yang satu dengan yang lainnya menafsirkan peraturan perundang-undangan tersebut secara berbeda.

Pembentuk undang-undang tidak mungkin mengatur seluruh kegiatan kehidupan manusia secara lengkap dan tuntas. Kemampuan pembentuk undang-undang terbatas. Ada kalanya pembentuk undang-undang tidak sempat, tidak terpikirkan, atau tidak menduga sebelumnya sebuah kejadian atau peristiwa sehingga tidak memasukkannya ke dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar putusan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan rasa keadilan yang hidup di masyarakat guna terciptanya penegakkan hukum dan keadilan yang nantinya akan dirasakan oleh masyarakat.

Hakim sebagai pemegang kekuasaan yudikatif, ia berkewajiban memberikan pertimbangan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai peraturan umum. Dalam memberikan pertimbangan, ada kalanya hakim menambah peraturan perundang-undangan, maka hal ini berarti bahwa hakim memenuhi ruang kosong (*leemten*) dalam sistem hukum formal dari tata hukum yang berlaku (Kansil, 1989:70). Penafsiran hakim terhadap suatu perundang-undangan itu sangatlah penting karena dalam memutus suatu perkara yang dipimpinnya, hakim mendasarkan putusannya tersebut terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perkara yang sedang dipimpinnya. Apabila hakim keliru dalam menafsirkan suatu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perkaranya tersebut maka putusan dari hakim tersebut bisa merugikan salah satu pihak yang berperkara.

Pembentuk undang-undang mempunyai kemampuan terbatas, sehingga undang-undang yang dibuatnya tidak lengkap dan sempurna. Untuk itu, maka tidak ada peraturan perundang-undangan yang lengkap selengkap-lengkapannya atau jelas sejelas-jelasnya. Karena undang-undang tidak lengkap dan tidak jelas, maka harus dicari dan ditemukan hukumnya, dengan memberi penjelasan, penafsiran atau melengkapi peraturan perundang-undangannya (Achmad Ali, 2002: 153-154).

Boleh dikatakan bahwa setiap ketentuan undang-undang perlu dijelaskan, perlu ditafsirkan terlebih dahulu untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang. Pembenaannya terletak pada kegunaannya untuk melaksa-

nakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri (Sudikno Mertokusumo, 2005:169).

Hakim dalam menafsirkan peraturan terkait perkara yang sedang diadilinya dapat berpijak kepada beberapa macam interpretasi hukum seperti diatas. Dalam penggunaannya, interpretasi hukum yang dilakukan oleh hakim sering kali melahirkan suatu hukum yang baru. Penemuan hukum (*rechtsvinding*) sering terjadi pada perkara yang tergolong baru dan belum ada peraturan jelas yang mengatur tentang hal tersebut atau dengan kata lain perkara yang mendahului hukum. Undang-undang tidak memberi petunjuk bagaimana menafsirkan. Dalam menemukan hukum tidak ada prioritas pada salah satu metode interpretasi atau penafsiran. Dalam literatur lain disebutkan, melalui putusannya yang menjadi yurisprudensi kuat, hakim juga membuat hukum. Hal itu dalam praktik penyelesaian sengketa tidak dapat dihindari manakala terminologi yang digunakan oleh undang-undang tidak jelas, undang-undang tidak mengatur masalah yang dihadapi atau undang-undang yang ada bertentangan dengan situasi yang dihadapi. Oleh karena itulah hakim dalam hal ini melakukan pembentukan hukum (*rechtsvorming*), analogi (*rechtsanalogie*), penghalusan hukum (*rechtsverwijning*), atau penafsiran (*interpretatie*), kegiatan-kegiatan semacam itu dalam hukum continental disebut sebagai penemuan hukum (*rechtsvinding*) (Peter Mahmud Marzuki, 2009: 333).

Dalam teori hukum, keseluruhan pandangan yang merumuskan secara eksplisit kebebasan hakim untuk menetapkan putusannya dinamakan *Freirechtsbewegung* (gerakan hukum bebas). Aliran pemikiran ini menolak pandangan sempit tentang proses penemuan hukum, mengakui sumbangan (kontribusi) atau masukan dari hakim yang menilai (*waarderende inbrenng*) ke dalam proses tersebut dan memperjuangkan pengakuan terhadap kedudukan mandiri dari peradilan berhadapan dengan Undang-Undang dan sistem hukum.

Aliran *Freirechtsbewegung* ini banyak mendapat kritik, karena terlalu memberi kebebasan yang teramat besar kepada hakim dalam mengambil keputusan, sehingga dapat mengaki-

batkan ketidakpastian hukum dan membuka kemungkinan atau peluang bagi subyektivitas hakim serta menimbulkan persoalan tentang legitimisasi. Di samping itu aliran pemikiran hukum bebas ini tidak didukung oleh suatu wawasan metodologikal yang memadai. Dengan cara bagaimanakah hakim harus menilai dan menimbang-nimbang berbagai kepentingan yang berhasil diungkap yang satu terhadap yang lainnya, ukuran atau standar penilaian apakah yang menjadi landasan pijaknya, dan metode interpretasi manakah yang harus dipilih. Tanpa metode yang tegar dari teori legistik, yang berkenaan dengannya diterima bahwa metode tersebut dapat menjamin objektivitas, bebas nilai dan rasionalitas dari putusan, maka penemuan hukum itu mungkin saja terjerumus ke dalam kesewenang-wenangan hakim (J.A. Pontier, 2008: 73-74).

Pembuat Undang-undang tidak menetapkan suatu sistem tertentu yang harus dijadikan pedoman bagi hakim dalam menafsirkan undang-undang. Oleh karenanya hakim bebas dalam melakukan penafsiran. Dalam melaksanakan penafsiran peraturan perundang-undangan pertama-tama selalu dilakukan penafsiran gramatikal, karena pada hakikatnya untuk memahami teks peraturan perundang-undangan harus dimengerti lebih dahulu arti kata-katanya. Apabila perlu dilanjutkan dengan penafsiran otentik atau penafsiran resmi yang ditafsirkan oleh pembuat undang-undang itu sendiri, kemudian dilanjutkan dengan metode penafsiran lainnya yang dianggap perlu dilakukan oleh hakim dan relevan dengan apa yang hakim butuhkan pada saat hendak menafsirkan peraturan perundang-undangan.

Sedapat mungkin semua metode penafsiran supaya dilakukan, agar didapat makna-makna yang tepat. Apabila semua metode tersebut tidak menghasilkan makna yang sama, maka wajib diambil metode penafsiran yang membawa keadilan yang setinggi-tingginya sesuai dengan harkat dan martabat manusia, karena memang keadilan itulah yang dijadikan sasaran pembuat undang-undang pada waktu mewujudkan undang-undang yang bersangkutan

Pada kenyataannya penyusunan undang-undang memerlukan waktu yang relatif lama, sehingga pada waktu undang-undang itu dinyatakan berlaku, perihal atau keadaan yang hendak diatur oleh undang-undang tersebut telah mengalami perubahan; adakalanya terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa terbelakang dibandingkan dengan peristiwa-peristiwa yang berkembang dalam masyarakat. Berkaitan dengan fenomena tersebut, di mana peraturan perundang-undang yang statis dan masyarakat yang dinamis, maka hakim dituntut untuk memperbaiki undang-undang tersebut, agar sesuai dengan kondisi riil (kenyataan) kehidupan yang berkembang dalam masyarakat. Mengingat hukum positif peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara dalam suatu waktu tertentu merupakan suatu sistem yang formal, yang sulit untuk mengubah dan mencabutnya walaupun sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat yang harus diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut.

Fenomena ini pada akhirnya memaksa hakim dan hakim konstitusi untuk melakukan penafsiran pada setiap perkara yang dihadapkan kepadanya. Akan tetapi sebagai pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, maka hakim dan hakim konstitusi dalam setiap hal yang dilakukannya terkait penegakkan hukum dan keadilan haruslah bertumpu pada ketentuan-ketentuan yang sudah diatur dalam undang-undang tanpa terkecuali dalam hal melakukan penafsiran.

C. POLITIK INDEPENDENSI PERADILAN

Prinsip negara hukum yang dianut di Indonesia semakin diper-tegas dalam era reformasi dengan dilakukan amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Pada Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna

menegakkan hukum dan keadilan. Dalam upaya memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka itu, maka sesuai tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 1999, dan terakhir dirubah dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Serangkaian perundang-undangan tersebut pada intinya adalah untuk menghormati independensi peradilan.

Montesquieu (mantan hakim di Perancis) pernah memimpikan pentingnya pemisahan kekuasaan yang eksterim antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan terutama kekuasaan kehakiman (yudikatif). Dalam praktiknya di kemudian hari, impian Montesquieu tersebut tidak pernah menjadi kenyataan, terutama dalam hubungan antara fungsi legislatif dan eksekutif. Namun, dalam konteks fungsi kekuasaan kehakiman apa yang diimpikannya itu justru menjadi pegangan di seluruh dunia. Karena itu, sampai sekarang prinsip *the independence of judiciary* menjadi salah satu ciri terpenting setiap negara hukum yang demokratis. Tidak ada negara yang dapat disebut negara demokrasi tanpa praktik kekuasaan kehakiman yang independen.

Di negara-negara yang menganut tradisi civil law maupun *common law* baik yang menganut system pemerintahan parlementer maupun yang menganut system pemerintahan presidensial, lembaga kehakiman selalu berdiri sendiri. Misalnya, di negara-negara yang menganut sistem parlementer, terdapat percampuran antara fungsi legislatif dan aksekutif. Di Inggris misalnya, untuk menjadi menteri seseorang justru disyaratkan harus berasal dari anggota marlemen. Parlemen dapat membubarkan kabinet melalui mekanisme "mosi tidak percaya". Demikian juga sebaliknya, pemerintah dapat membubarkan parlemen dengan cara mempercepat pemilihan umum. Namun demikian, kekuasaan kehakiman (*judiciary*) tetap bersifat independen dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya (C.F. Strong, 2007: 13).

Dalam tradisi Amerika Serikat dan di banyak negara lain, cabang kekuasaan kehakiman sering kali mengenyampingkan berlakunya (*setting aside*) suatu peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh parlemen dalam memutuskan suatu perkara konkret demi menegakkan keadilan dalam menyelesaikan perkara yang bersangkutan. Tradisi yang demikian itu tidak lazim atau bahkan sama sekali tidak dikenal dalam praktek peradilan di Inggris (C.F. Strong, 2007: 14).

Pemisahan kekuasaan juga terkait erat dengan independensi peradilan. Prinsip pemisahaan kekuasaan (*separation of power*) itu menghendaki agar para hakim dapat bekerja secara idenpenden dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Bahkan dalam memahami dan menafsirkan undang-undang, hakim harus independen dari pendapat dan bahkan dari kehendak politik para perumus undang-undang itu sendiri ketika perumusan dilakukan. Meskipun anggota parlemen dan presiden yang dipilih langsung oleh rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan kenegaraan, tetapi kata akhir dalam memahami maksud undang-undang tetap berada di tangan para hakim (Jimly Asshiddiqie, 2007: 523).

Oleh karena itu, dibutuhkan para hakim yang mampu menafsirkan kandungan norma yang terdapat di dalam undang-undang secara tepat dan adil sehingga dapat dijadikan dasar untuk memutuskan persoalan yang timbul dengan putusan yang menjadi solusi terakhir. Untuk itulah, dibutuhkan para hakim yang benar-benar kompeten, berintegritas, dan dapat dipercaya. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka dibutuhkan pengaturan yang tepat mengenai tipe manusia seperti apa yang seharusnya dipilih dan diangkat menjadi hakim.

Dalam kegiatan bernegara, kedudukan hakim pada pokoknya bersifat sangat khusus. Dalam hubungan kepentingan yang bersifat triadik (*triadic relation*) antara negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat madani (*civil society*), kedudukan hakim harus berada di tengah. Demikian pula dalam hubungan antara negara (*state*) dan warga negara

(*citizens*), harus berada di antara keduanya secara seimbang. Jika negara dirugikan oleh warga negara, karena warga negara melanggar hukum negara, maka hakim harus memutuskan hal itu secara adil. Jika warga negara dirugikan oleh keputusan negara baik melalui perkara Tata Usaha Negara (TUN) maupun perkara pengujian peraturan, hakim juga harus memberi putusan yang adil. Jika antar warga negara sendiri maupun dengan lembaga-lembaga negara terlibat dalam sengketa kepentingan perdata satu sama lain, maka hakim atas nama negara juga harus memutuskannya dengan seadil-adilnya. Oleh karena itu, hakim dan kekuasaan kehakiman memang harus ditempatkan sebagai cabang kekuasaan tersendiri (Jimly Asshiddiqie, 2007: 523-525).

Independensi hakim merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan, dan menjadi prasyarat bagi terwujudnya cita-cita negara hukum. Di Negara hukum modern (*modern constitutional state*) ada dua prinsip dan menjadi prasyarat utama dan system perdilannya, yaitu: (i) *the principle of judicial independence*, dan (ii) *the principle of judicial impartiality*.

Prinsip kemandirian (independensi) itu sendiri antara lain harus diwujudkan dalam sikap para hakim dalam memeriksa dan memutus perkara yang dihadapinya. Di samping itu, independensi juga harus tercermin dalam berbagai pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pengangkatan (rekrutmen), masa kerja, pengembangan karir, sistem penggajian, dan pemberhentian hakim. Khusus mengenai penggajian hakim, kekuasaan kehakiman di Indonesia belum mandiri karena system penggajian hakim masih ditentukan oleh pemerintah (eksekutif). Sehingga karena itu, tingkat kesejahteraan hakim sebagai pejabat negara belum setara dengan hakim-hakim di negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 2002. *Keterpurakan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Alrasid, Harun. Hak Menguji Dalam Teori dan Praktek. Jurnal Konstitusi. Vol. 1 No.1, Juli 2004.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ahmad Syahrizal. 2005. *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Penerbit Raja Grafindo.

- Halim, Ridwan. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hamidi, Jazim. 2011. *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of the State*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Hartono, Sunarjati. 1971. *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*. Bandung: Alumni.
- Hartono, Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kansil, C.S.T. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Lippmann, Walter. 1991. *Filsafat Publik*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Locke, John. 2003. *Two Treatises of Government*. New Haven: Yale University Press.
- M.D., Moh. Mahfud. 2010. *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Persada.
- Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas. 2010. *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*.
- Manan, Bagir. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII.
- Manan, Bagir. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, Bagir. 2003. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Martitah. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*, Bandung: Prenada Media.

- MD, Moh. Mahfud. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES & UII Press.
- MD, Moh. Mahfud. Titik Singgung MA-MK. Makalah dibawakan untuk Seminar tentang Titik Singgung Wewenang Antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan Badan Litbang Diklat Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, Kamis 13 November 20014 di Merlyn Park Hotel, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. 1993. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mertokusumo, Sudikno. 2005. *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Mulyadi, Lilik. 2006. *Hukum Acara Pidana Tinjauan Khusus*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Pontier, J.A. 2008. *Penemuan Hukum (Terjemahan Arief B. Sidharta)*. Bandung: Jendela Mas.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rousseau, Jean-Jacques. 2005. *The Social Contract and The First and Second Discourses*. New Haven: Yale University Press.
- S. Lev, Daniel. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyeskere. 2002. *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Jakarta: ELIPS.
- Soedarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru.
- Soedarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Soeroso, Fajar aksono. 2012. *Memaknai Kecenderungan Penyelesaian Konflik Batas Wilayah ke Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi. Volume 9 Nomor 3.

- Strong, C.F. 2007. *Konstitusi-Konstitusi Politik Podern: Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (terjemahan Derta Sri Widowatie)*. Bandung: Nusamedia.
- Sutiyoso, Bambang. 2006. *Metode Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Penerbit UII Press.
- Syahrani, Ridwan. 2000. *Seluk Beluk Hukum Acara Perdata*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 1999. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Wahyono, Padmo. 1991. *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*. Forum Keadilan, No. 29 April 1991.
- Wahyono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Cetakan ke-II. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wahyudi, Eko. *Peranan Politik Hukum dalam Pembangunan Hukum Progresif sebagai Hukum yang Pancasila*. Makalah *Call for Paper dan Seminar Nasional*, UPN Jawa Timur, 28 Juni 2011.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasiona, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Yuliandri. 2009. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

BIODATA PENULIS



Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

Lahir di Gunung Kidul, 1 Mei 1978. Merupakan dosen hukum tata negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret sejak 2004. Menyelesaikan pendidikan sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2001), Magister Hukum Universitas Gadjah Mada (2003), dan Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret (2014). Pernah menempuh *Sandwich Like Program di School of Economics, Law, and Governemnt Utrecht University, Netherland* (2012) untuk memperdalam riset hukum dan penulisan jurnal internasional. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Badan Mediasi dan Bantuan Hukum Universitas Sebelas Maret (2004-2011), Kepala Pusat Penelitian Konstitusi dan Hak Asasi Manusia LPPM Universitas Sebelas Maret (2010-2012), dan Koordinator Tenaga Ahli Rektor Bidang Hukum (2015-sekarang). Aktif melakukan penelitian, antara lain: Hibah Kajian Wanita (2005), Hibah Strategi

Nasional Dirjen Dikti (2012 dan 2013), Hibah Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (2015), dan Hibah Prioritas Nasional MP3EI Dirjen Dikti (2016), serta penelitian yang dibiayai oleh PNBPN Universitas Sebelas Maret (2013 dan 2015). Ia juga aktif menulis di media nasional dan lokal untuk isu-isu hukum dan politik, serta berpengalaman melakukan advokasi kebijakan publik dan menjadi mentor dalam bimbingan teknis pengembangan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan.