

**STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA SETELAH
PERUBAHAN KEEMPAT UUD TAHUN 1945**

Oleh :

PROF.DR.JIMLY ASSHIDDIQIE, SH.

Makalah Disampaikan Pada:

SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII

TEMA

**PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN
BERKELANJUTAN**

Diselenggarakan Oleh

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI

Denpasar, 14-18 Juli 2003

STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA SETELAH PERUBAHAN KEEMPAT UUD TAHUN 1945¹

Oleh: Prof.Dr. Jimly Asshiddiqie, SH²

PENGANTAR

Undang-Undang dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan Konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme structural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah (a) penegasan dianutnya citademokrasi dan

¹ Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003

² Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ketua Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia

nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*” (c) pemurnian sistem pemerintah presidential; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

CITA DEMOKRASI DAN NOMOKRASI

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie* (*democracy*). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; presiden dan wakil presiden ; dan kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang dasar dan Undang-Undang (*fungsi*

Legislatif), serta dalam menajlankan fungsi pengawasan (*fungsi kontrol*) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan. Yaitu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah propinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil presiden. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, kebebasan pers, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prosedur demokrasi (*procedural democracy*). Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelebagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi Konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis tersebut di atas.

Bersamaan dengan itu, negara Indonesia juga disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi

setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin '*the Rule of Law, and not of Man*'. Dalam kerangka '*the rule of Law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).

Namun demikian, harus pula ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi. Bahkan, dalam sistem presidensial yang dikembangkan, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (*symbolic head of state*), dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penyangga atau '*the guardian of the Indonesian constitution*'.

Ketentuan mengenai cita-cita negara hukum ini secara tegas dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: 'Negara Indonesia adalah Negara Hukum', sebelum ini, rumusan naskah asli UUD 1945 tidak mencantumkan ketentuan mengenai negara hukum ini, kecuali hanya dalam penjelasan UUD 1945 yang menggunakan istilah '*rechtsstaat*'. Rumusan

eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum baru terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Untuk mengatasi kekuarangan itulah maka dalam perubahan ketiga UUD 1945, ide negara hukum (*rechtstaat atau the rule of law*) itu diadopsikan secara tegas ke dalam rumusan pasal UUD, yaitu pasal 1 ayat (3) tersebut diatas. Sementara itu, ketentuan mengenai prinsip kedaulatan rakyat terdapat dalam pembukaan dan juga pada pasal 1 ayat (2). Cita-cita kedaulatan tergambar dalam pembukaan UUD 1945, terutama dalam rumusan alinea IV tentang dasar negara yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila. Dalam alinea ini, cita-cita kerakyatan dirumuskan secara jelas sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sedangkan dalam rumusan pasal 1 ayat (2), semangat kerakyatan itu ditegaskan dalam ketentuan yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

PEMISAHAN KEKUASAAN DAN PRINSIP ‘CHECKS AND BALANCES’

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat tersebut di atas selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undan-Undang dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip ‘*checks and balaces*’.

Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, disamping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasehat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, dibentuk pula Dewan Pertimbangan Agung. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam Majelis Perusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua pintu. Kedudukan Majelis Pemusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu itu adalah sederajat dengan Presiden dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip '*Check and balances*'. Dengan adanya prinsip '*Check and balances*' ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sesebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya,

Pasal-pasal yang dapat dianggap mencerminkan perubahan tersebut antara lain adalah perubahan ketentuan pasal 5, terutama ayat (1) juncto pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) yang secara jelas menentukan bahwa fungsi legislatif ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden adalah kepala eksekutif. Disamping itu, ada pula ketentuan mengenai kewenangan MPR yang tidak lagi dijadikan tempat kemana presiden harus bertanggungjawab atau menyampaikan pertanggung-jawaban jabatannya. Selain itu, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diberi kewenangan untuk melakukan pengujian atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar seperti ditentukan dalam pasal 24 ayat (1) juga mencerminkan dianutnya asas pemisahan kekuasaan dan prinsip '*check and balances*' antara cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketiga ketentuan itu memastikan tafsir berkenaan dengan terjadinya pergeseran MPR dari kedudukannya sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga yang sederajat dengan Presiden berdasarkan pemisahan kekuasaan dan prinsip '*check and balances*'.

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENTIL

Negara Indonesia merupakan negara yang berpenduduk terbesar keempat di dunia. Komposisi penduduknya sangat beragam, baik dari suku bangsa, etnisitas, anutan agama, maupun dari segi-segi lainnya. Wilayahnya pun sangat luas, terdiri atas lebih dari 17.000-an pulau besar dan kecil, dan sebagian terbesar terpencil dari kehidupan ramai. Kompleksitas dan keragaman itu sangat menentukan peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat, sehingga tidak dapat dihindari keharusan berkembangnya sistem multi-partai dalam sistem demokrasi yang hendak dibangun. Agar peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat tersebut dapat disalurkan dengan sebaik-baiknya menurut prosedur demokrasi (*procedural democracy*), berkembang keinginan agar sistem pemerintahan yang dibangun

adalah sistem Parlementer ataupun setidaknya varian dari sistem pemerintahan parlementer.

Namun, terlepas dari kenyataan bahwa sistem parlementer pernah gagal dipraktekkan dalam sejarah Indonesia modern di masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer di mata masyarakat, realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia seperti tersebut diatas, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan sistem presidentil yang diterapkan dibawah Undang-Undang Dasar 1945 yang cenderung sangat “*executive heavy*” sudah dapat diatasi melalui pembaharuan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar ini, maka eksese-eksese atau efek samping dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan Presidentil seperti selama ini terjadi tidak perlu dikhawatirkan lagi. Keuntungan sistem presidentil justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktekkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidentil tersebut.

Dalam sistem ini, terdapat lima prinsip penting, yaitu:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab politik berada ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).
- (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis

Permasyarakatan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.

- (3) Presiden dan / atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun, sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, barulah atas dasar itu, MPR bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.
- (4) Para Menteri adalah pembantu Presiden, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena bertanggung-jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Kedudukannya tidak tergantung kepada parlemen. Disamping itu, para Menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing. Karena itu, kedudukannya sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan;
- (5) Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidentil sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Di samping itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam

menjalankan tugas utamanya. Lembaga-lembaga eksekutif yang dimaksud adalah Bank Indonesia sebagai bank sentral, Kepolisian Negara dan Kejaksaan Agung sebagai aparaturnya penegakan hukum, dan Tentara Nasional Indonesia sebagai aparaturnya pertahanan negara. Meskipun keempat lembaga tersebut berada dalam ranah eksekutif, tetapi dalam menjalankan tugas utamanya tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik pribadi Presiden. Untuk menjamin hal itu, maka pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, Jaksa Agung, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia hanya dapat dilakukan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Pemberhentian para pejabat tinggi pemerintahan tersebut tanpa didahului dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat dilakukan oleh Presiden apabila yang bersangkutan terbukti bersalah dan karena itu dihukum berdasarkan vonis pengadilan yang bersifat tetap karena melakukan tindak pidana menurut tata cara yang diatur dengan Undang-Undang.

CITA PERSATUAN DAN KERAGAMAN DALAM NKRI

Prinsip persatuan dibutuhkan karena kenyataan bahwa bangsa Indonesia sangat majemuk. Keragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman. Keragaman merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Karena itu, prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diindentikkan dengan atau dikacaukan atau dikaitkan dengan istilah kesatuan yang berkenaan dengan persoalan bentuk bangsa. Prinsip persatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diindentikkan dengan pengertian pelembagaan bentuk Negara Kesatuan yang merupakan bangunan negara

yang dibangun atas motto *'Bhineka–Tunggal–Ika'* (*Unity in Diversity*). Bentuk negara kita adalah Negara Kesatuan (*Unitary State*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*).

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan 'negara persatuan' dalam arti sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali. Dalam negara persatuan itu, otonomi individu diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivitas rakyat. Kehidupan orang per orang ataupun golongan-golongan dalam masyarakat diakui sebagai individu dan kolektivitas warga negara, terlepas dari ciri-ciri khusus yang dimiliki seseorang atau segolongan orang atas dasar kesukuan dan keagamaan dan lain-lain, yang membuat seseorang atau segolongan orang berbeda dari orang atau golongan lain dalam masyarakat. Negara persatuan mengakui keberadaan masyarakat warga negara karena kewargaan (*civility*). Dengan demikian, negara persatuan itu mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena prinsip kewargaan yang bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Namun, konsepsi negara persatuan itu sering disalah-pahami seakan-akan bersifat 'integralistik', yang mempersatukan rakyat secara totaliter bersama-sama dengan pemimpinnya seperti konsepsi Hitler yang didasarkan atas pandangan Hegel tentang negara Jerman. Istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totaliter ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan menafikkan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasinya dalam Undang Undang Dasar. Oleh karena itu, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan itu harus dikembalikan kepada

bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Persatuan dan Kesatuan Indonesia” apalagi “Kesatuan Indonesia”. Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antara rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara Kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.

Indonesia adalah negara yang berbentuk Negara Kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hubungan-hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah Propinsi serta pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, tidak diatur berdasarkan asas dekonsentrasi, melainkan hanya didasarkan atas asas otonomi atau desentralisasi dan tugas perbantuan (*medebewin*). Disamping itu, dalam rumusan pasal 18, pasal 18A dan pasal 18B (seluruhnya sebanyak 11 ayat), ditegaskan pula adanya pengakuan atas pluralisme di berbagai daerah. Pasal 18A ayat (1), misalnya menegaskan: “Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota atau antara propinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, pasal 18B ayat (1) menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Pasal 18B ayat (2) menegaskan: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”.

Dengan ketentuan-ketentuan konstitusional demikian, berarti Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan pengaturan antar daerah yang tidak seragam antara satu sama lain. Dalam hubungan antara pusat dan daerah atau daerah propinsi dengan kabupaten/kota dimungkinkan adanya pola hubungan yang bersifat khusus seperti propinsi Papua. Pengaturan demikian dimaksud untuk menjamin agar seluruh bangsa Indonesia benar-benar bersatu dengan keragaman dalam bingkai Negara Kesatuan. Prinsip keadilan antar pusat dan propinsi dan daerah kabupaten/kota juga makin terjamin. Otonomi dan kebebasan rakyat dihadapan jajaran pemerintah pusat dan daerah juga makin tumbuh dan berkembang sesuai prinsip demokrasi. Untuk itu, susunan Negara Kesatuan dengan pengaturan yang bersifat khusus atau otonomi khusus dikembangkan sebagaimana mestinya dengan memperhatikan perbedaan tingkat kemampuan antar daerah diseluruh Indonesia. Karena itu, pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan yang memungkinkan adanya pengaturan khusus berupa daerah otonomi khusus itu hendaklah dilaksanakan secara sistematis dan bertahap, daerah-daerah yang belum atau tidak dapat melaksanakannya, perlu diberi kesempatan mempersiapkan diri. Daerah-daerah juga tidak perlu memaksakan diri untuk secepat mungkin menerapkan kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya dengan meninggalkan sama sekali atau mengabaikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintah pusat bertanggungjawab menyukseskan pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan secara bertahap itu. Disamping itu, meskipun susunan pemerintahan bersifat desentralistis, tetapi pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan koordinasi antar daerah propinsi, dan pemeritah daerah propinsi

memiliki kewenangan koordinasi antar daerah kabupaten/kota sebagaimana mestinya.

FORMAT BARU PARLEMEN TIGA KAMAR: MPR, DPR, DAN DPD

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Semula, Majelis Permusyawaratan Rakyat kita dirancang untuk diubah menjadi nama '*genus*' dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen Indonesia yang terdiri atas dua kamar dewan. Kamar pertama disebut Dewan Perwakilan Rakyat, dan kamar kedua disebut Dewan Perwakilan Daerah. Sebagai perbandingan, prinsip yang sama dapat kita temukan dalam konstitusi Amerika Serikat yang menentukan bahwa semua kekuasaan legislatif ada di Kongres yang terdiri atas '*The House of Representatives and Senate*'. Memang, anggota senat bisa disebut Senator sedangkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau '*House of Representatives*' biasa disebut '*Congressman*'. Akan tetapi, sesungguhnya, baik anggota Senat maupun anggota DPR Amerika Serikat itu sama-sama merupakan anggota Kongres. Akan halnya nanti dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, pada hakikatnya mereka adalah anggota MPR, tetapi secara sendiri-sendiri mereka juga dapat dibedakan antara anggota DPR atau anggota DPD. Demikian pula dalam konstitusi Kerajaan Belanda dikatakan bahwa kekuasaan legislatif berada di '*Staten Generaal*' yang terdiri atas "*Eerste Kamer en Tweede Kamer*". Keanggotaan dalam masing-masing kamar parlemen Belanda ini tidaklah mengurangi pengertian bahwa pada hakikatnya mereka juga anggota '*Staten Generaal*'.

Namun demikian, setelah perubahan Keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, akan tetapi keberadaannya

tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sistem bikameral ataupun satu kamar, melainkan sistem tiga kamar (*trikameralisme*), perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia itu memang telah terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut. **Pertama**, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional representatif*). **Kedua**, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar (perubahan fungsional). Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. Sebelum diadakannya perubahan UUD, MPR memiliki 6 (enam) kewenangan yaitu:

- (a) menetapkan Undang-Undang Dasar & mengubah Undang-Undang Dasar,
- (b) menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara,
- (c) memilih Presiden dan Wakil Presiden,
- (d) meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden,
- (e) memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Sekarang, setelah diadakannya perubahan UUD 1945, kewenangan MPR berubah menjadi:

- (a) menetapkan Undang-Undang Dasar dan/atau Perubahan UUD,
- (b) melantik Presiden dan Wakil Presiden,
- (c) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta

(d) menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya.

Ketiga, diadopsi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 ayat (1) juncto pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945. Dalam perubahan-perubahan tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang berada di tangan DPR, meskipun Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif tetap diakui haknya untuk mengajukan sesuatu rancangan Undang-Undang. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip '*Supremasi parlemen*' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. **Keempat**, diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam ketentuan pasal 6A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yang sekaligus dimaksud untuk memperkuat dan mempertegas anutan sistem pemerintahan presidential dalam UUD 1945. Dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat itu, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi juga langsung kepada rakyat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan pengorganisasian kedaulatan rakyat, kedaulatan yang ada ditangan rakyat itu, sepanjang menyangkut fungsi legislatif, dilakukan oleh MPR yang terdiri atas dua kamar dewan, sedangkan dalam bidang eksekutif dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu paket kepemimpinan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi negara, dimasa depan berubah menjadi nama dari lembaga perwakilan rakyat Indonesia yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang secara bersama-sama

kedudukannya sederajat dengan Presiden dan Wakil Presiden, serta dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Namun, seperti dikemukakan diatas, lembaga MPR pada pokoknya menurut ketentuan UUD 1945 pasca perubahan Keempat tetap berdiri sendiri di samping DPR dan DPD. Banyak kritik dan ketidakpuasan mengenai pengaturan UUD 1945 mengenai hal ini, tetapi dalam kenyataannya memang demikianlah ketentuannya dalam UUD 1945 pasca Perubahan Keempat. Menurut ketentuan pasal 2 ayat (1), MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Pasal 8 ayat (2) menyatakan dalam hal terjadinya kekosongan wakil presiden, selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari, MPR bersidang untuk memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. Sedangkan ayat (3) nya menyatakan bahwa dalam hal terjadinya kekosongan presiden dan wakil presiden secara bersamaan, maka selambat-lambatnya 30 hari setelah itu, MPR bersidang untuk memilih presiden dan wapres dari dua pasangan calon presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wapresnya meraih suara (*pen: 'yang'*) terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya. Menurut ketentuan pasal 3 ayat (3), pasal 7A dan 7B, MPR juga berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD sebagaimana dimaksud oleh pasal 3 ayat (1) dan pasal 37 UUD 1945. dengan adanya kewenangan yang demikian itu maka dapat dipahami bahwa MPR itu adalah lembaga yang berdiri sendiri disamping DPR dan DPD. Dengan demikian, meskipun didunia hanya dikenal adanya struktur parlemen unicameral dan bicameral, UUD 1945 memperkenalkan sistem ketiga, yaitu parlemen trikameral atau trikameralisme.

2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah menurut ketentuan UUD 1945 pasca perubahan juga banyak dikritik orang. Lembaga ini semula didesain

sebagai kamar kedua parlemen Indonesia di masa depan. Akan tetapi, salah satu ciri bikameralisme yang dikenal di dunia ialah apabila kedua-dua kamar yang dimaksud sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya. Padahal, jika diperhatikan DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun dibidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut 'strong bicameralism', tetapi jika kedua tidak sama kuat, maka disebut 'soft bicameralism'. Akan tetapi, dalam pengaturan UUD 1945 pasca perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai 'strong bicameralism' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai 'soft bicameralism' sekalipun.

DPD, menurut ketentuan pasal 22D (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2), (d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3). Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

Ironisnya, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD ini lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilu (pasal 22c ayat 1), anggota DPD dari tiap propinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (ayat 2). Jika ditentukan bahwa dari setiap

propinsi jumlahnya 4 orang, maka seseorang yang ingin menduduki kursi DPD harus bersaing di tingkat propinsi untuk memperebutkan 4 kursi. Misalnya saja, di Jawa Timur, satu kursi anggota DPD membutuhkan dukungan suara sekitar 5,5 juta pemilih, sedangkan untuk menjadi anggota DPR cukup dibutuhkan sekitar 550 ribu suara pemilih. Disamping itu, peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk DPR adalah partai politik. Artinya, dapat terjadi tokoh perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang dukungan bagi dirinya, sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum. Dengan perkataan lain, sudah sulit-sulit untuk mejadi anggota perwakilan ditingkat pusat, setelah berhasil, kewenangannya sangat terbatas. Karena itu, banyak orang yang pesimis dengan pola pengaturan DPD yang demikian.

Tentu ada juga argumen sebaliknya yang cenderung lebih optimis. Justru karena kewenangannya yang terbatas itu menyebabkan DPD dapat terhindar dari sasaran kritik dari masyarakat madani (*civil society*), asalkan para anggota DPD dapat terbuka. Karena pusat kewenangan untuk memutuskan atas nama rakyat dan untuk kepentingan dan aspirasi rakyat ada di DPR, maka DPR-lah yang akan menjadi pusat hujatan dan kemarahan apabila aspirasi rakyat tidak sungguh-sungguh disalurkan. Dengan demikian, para anggota DPD dapat bermain ditengah gelombang aspirasi rakyat secara lebih terbuka dan memihak kepada rakyat didaerah-daerah. Karena itu, bagi para politisi muda, DPD dapat menjadi wadah baru untuk aktualisasi diri dan forum pelatihan kepemimpinan politik yang efektif untuk masa depan. Oleh karena itu, ditengah kritik dan kekecewaan atas pengaturan yang sangat mengecil arti lembaga perwakilan daerah ini, masih tersisa optimisme yang cukup menjanjikan untuk penataan sistem politik nasional ke depan.

3. Dewan Perwakilan Rakyat

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca Perubahanan Keempat, fungsi legislatif berpusat di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini jelas terlihat dalam rumusan pasal 20 ayat (1) yang baru yang menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Selanjutnya dinyatakan: “setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”. Kemudian dinyatakan pula” Presiden mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah mendapat disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang” (ayat 4), dan “dalam hal rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan”.

Dari ketentuan pasal 20 itu dapat dipahami bahwa: **Pertama**, lembaga legislasi atau legislator adalah DPR, bukan Presiden dan apalagi DPD; **Kedua**, Presiden adalah lembaga yang mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR resmi menjadi Undang-Undang; **Ketiga**, rancangan Undang-Undang yang telah resmi SAH menjadi Undang-Undang wajib diundangkan sebagaimana mestinya; **Keempat**, setiap rancangan Undang-Undang dibahas bersama untuk mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam persidangan DPR. Dalam hal rancangan Undang-Undang berasal dari inisiatif DPR, maka Institusi DPR sebagai satu kesatuan akan berhadapan dengan Presiden sebagai satu kesatuan institusi yang dapat menolak usul inisiatif DPR itu seluruhnya ataupun sebagian materinya. Dalam hal demikian maka rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPR itu tidak dapat lagi diajukan dalam persidangan DPR masa itu. Posisi Presiden dan DPR dalam hal ini dapat dikatakan saling

berimbang. Di satu pihak, dalam proses pembahasan materi rancangan Undang-Undang, posisi Presiden/pemerintah lemah karena harus berhadapan dengan DPR sebagai satu kesatuan institusi. Dalam hal ini, Presiden tidak dapat lagi memanfaatkan dukungan partai politiknya sendiri yang ada di DPR untuk mendukung kebijakan Pemerintah mengenai materi rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas. Akan tetapi, dipihak lain, Presiden/Pemerintah mempunyai posisi yang kuat karena dapat mem-‘veto’ dengan cara menolak untuk memberikan persetujuan atas sesuatu materi ataupun keseluruhan materi Undang-Undang yang bersangkutan.

Kelima, dalam hal rancangan Undang-Undang itu datang dari Presiden, maka seperti terhadap rancangan Undang-Undang inisiatif DPR, pembahasannya pun dilakukan secara bersama-sama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal ini, yang berhak menolak seluruhnya ataupun sebagiannya adalah DPR sebagai institusi. Jika rancangan itu ditolak seluruhnya oleh DPR, maka rancangan Undang-Undang itu juga tidak dapat lagi diajukan dalam persidangan DPR masa yang bersangkutan. Dalam forum pengambilan putusan oleh DPR dapat terjadi bahwa sesuatu materi ataupun seluruh materi rancangan Undang-Undang yang bersangkutan diputuskan dengan pemungutan suara dapat rapat paripurna DPR. Dalam hal demikian, Presiden/pemerintah tidak mempunyai ‘*voting rights*’ sama sekali. Maka dapat dikatakan bahwa dalam hal ini DPR mempunyai kedudukan yang lebih kuat daripada Presiden/Pemerintah, karena DPR-lah yang memutuskan, bukan Presiden. Jika sebagian materi rancangan Undang-Undang itu, tidak mendapat DPR berarti materi yang bersangkutan harus dikeluarkan dari rancangan Undang-Undang yang bersangkutan, dan secara a contrario, juga tidak dapat diajukan lagi untuk diatur dengan atau dalam Undang-Undang lain dalam persidangan DPR masa itu.

Keenam, setelah suatu rancangan Undang-Undang mendapat persetujuan bersama yang ditandai oleh pengesahannya dalam rapat paripurna DPR, maka rancangan Undang-Undang yang bersangkutan secara substantif atau secara material telah menjadi Undang-Undang, tetapi belum mengikat umum karena belum disahkan oleh Presiden serta diundangkan sebagaimana mestinya. Karena, RUU yang telah mendapat persetujuan dalam rapat paripurna DPR itu secara materiel tidak dapat diubah meskipun Presiden tidak menyetujui isinya. RUU akan berubah menjadi resmi mengikat umum semata-mata karena (a) faktor pengesahan oleh Presiden dengan cara menandatangani naskah Undang-Undang itu, dan (b) faktor tenggang waktu 30 hari sejak pengambilan keputusan atas rancangan Undang-Undang tersebut dalam rapat paripurna DPR. Dengan demikian, secara materiel, proses pembentukan Undang-Undang telah selesai (final) dengan telah diambilnya putusan dalam rapat paripurna DPR yang mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah dibahas bersama. Karena itu, dapat dibedakan adanya dua instansi pengesahan suatu rancangan Undang-Undang, yaitu pengesahan materiel oleh DPR dan pengesahan formil oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945. Tindakan pengesahan materiel itu dilakukan melalui pengambilan putusan akhir oleh DPR atas suatu rancangan Undang-Undang dalam persidangan atau rapat paripurna DPR, sedangkan tindakan pengesahan formil dilakukan oleh Presiden dengan cara membubuhkan tandatangan pada bagian akhir naskah Undang-Undang. Selanjutnya, atas perintah Presiden, Undang-Undang yang bersangkutan diundangkan dengan cara menempatkannya dalam registrasi Lembaran Negara dengan memberikan nomer registrasi dan pembuatan salinan oleh Sekretaris Negara, dan penerbitan Lembaran Negara yang bersangkutan sebagaimana mestinya.

Soal Persetujuan Bersama:

Berkenaan dengan unsur 'persetujuan bersama' yang seharusnya tercermin dalam keputusan akhir yang diambil dalam rapat paripurna DPR, selintas memang dapat dikatakan mengandung kontradiksi tersendiri. Di satu pihak, putusan akhir DPR tersebut sudah mengandung pengertian 'persetujuan bersama' tersebut. Tetapi, adanya ketentuan pasal 20 ayat (5) yang menyatakan "Dalam Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden...." Menunjukkan bahwa ada kemungkinan suatu rancangan Undang-Undang yang secara materiel telah disahkan oleh DPR tersebut tidak disahkan secara formil oleh Presiden. Alasan Presiden menolak mengesahkannya, bisa saja karena pertimbangan bahwa materi Undang-Undang yang bersangkutan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Karena itu, kualitas rapat paripurna DPR untuk pengambilan keputusan akhir terhadap rancangan Undang-Undang tersebut dapat dibedakan antara rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR atau berasal dari Presiden/Pemerintah. Jika rancangan Undang-Undang datang dari Presiden, maka pengambilan keputusan akhir dalam rapat paripurna DPR adalah mutlak pengambilan keputusan oleh DPR dimana Presiden tidak mempunyai 'voting rights' sama sekali. Tetapi, jika rancangan Undang-Undang datang dari inisiatif DPR, maka posisi Presiden dapat menolak atau menerima sebagian atau keseluruhan, sehingga kedudukan Presiden lebih kuat. Kasus dimana suatu rancangan Undang-Undang telah disetujui bersama dalam rapat paripurna DPR, tetapi Presiden tidak puas dan karena itu menolak untuk mengesahkannya dapat terjadi jika rancangan Undang-Undang tersebut datangnya dari pemerintah sebagaimana diuraikan di atas.

Penandatanganan Undang-Undang :

Berkenaan dengan penandatanganan naskah Undang-Undang oleh Presiden seperti dimaksud oleh pasal 20 ayat (5) UUD 1945, haruslah dipahami sebagai kewajiban administratif Presiden untuk membubuhkan tandatangan. Karena itu pasal 20 ayat (4) menegaskan bahwa “Presiden mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang”. Artinya, tanpa disahkan oleh Presiden, rancangan Undang-Undang tersebut tidak berubah statusnya menjadi Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang tersebut baru berubah statusnya menjadi Undang-Undang setelah oleh Presiden disahkan sebagaimana mestinya. Pada akhir anak kalimat pasal 20 ayat (5) dinyatakan, “...rancangan Undang-Undang tersebut itu menjadi Undang-Undang, baik karena telah disahkan oleh Presiden dengan cara membubuhkan tandatangannya, ataupun karena telah dilampaui tenggat 30 hari seperti dimaksud dalam pasal 20 ayat (5) tersebut. Karena itu, timbul dua penafsiran berkenaan dengan ini. **Pertama**, apabila rancangan Undang-Undang tersebut telah disahkan oleh Presiden dengan tandatangannya, maka atas dasar itu Sekretariat Negara melaksanakan kewajiban untuk mengundangkannya sebagaimana mestinya. **Kedua**, jika rancangan Undang-Undang itu tidak disahkan oleh Presiden, maka ukuran yang pasti adalah tanggal, yaitu setelah 30 hari sejak mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR, maka rancangan Undang-Undang itu sudah dengan sendirinya sah menjadi Undang-Undang. Karena itu, Presiden merasa tidak perlu lagi menandatangani naskah Undang-Undang itu sebagaimana seharusnya. Atas dasar keabsahan Undang-Undang dengan prosedur kedua inilah maka Sekretaris Negara merasa berkewajiban menurut ketentuan pasal 20 ayat (5) dan sekaligus berhak untuk mengumandangkan Undang-Undang tersebut sebagaimana mestinya. Akibatnya, format Undang-Undang yang berkepala surat dan bersubyek. “Presiden Republik Indonesia”, tetapi subyek yang menandatangani adalah

Sekretariat Negara yang mempunyai kedudukan sebagai pembantu Presiden. Timbul kesan bahwa Sekretariat Negara yang mengesahkan rancangan Undang-Undang itu menjadi Undang-Undang, sehingga timbul pula pertanyaan apa alas hak bagi seorang pembantu untuk atas nama Presiden mengesahkan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (4)?

Oleh karena itu, pengertian yang lebih tepat untuk dikembangkan sehubungan dengan soal penandatanganan Undang-Undang adalah bahwa Presiden wajib mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 ayat (4). Karena itu, format naskah Undang-Undang tetap dipertahankan agar berkepala surat "Presiden Republik Indonesia", bukan "Dewan Perwakilan Rakyat". Seharusnya karena pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa "DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang". Maka kop surat Undang-Undangpun diubah menjadi "Dewan Perwakilan Rakyat". Akan tetapi, karena pasal 20 ayat (4) menyatakan Presidenlah yang mengesahkan rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, maka kop suratnya masih tetap dapat dipertahankan dengan subyek "Presiden Republik Indonesia". Akan tetapi, akibatnya, ketentuan pasal 20 ayat (4) tersebut diatas harus dipahami sebagai kewajiban bagi Presiden untuk mengesahkan rancangan Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang. Atas dasar pengesahan oleh Presiden itulah maka Undang-Undang tersebut diundangkan sebagaimana mestinya, dan atas dasar perintah dari Presiden pula, Sekretariat Negara sebagai pembantu Presiden menjalankan kewajiban yang ditentukan dalam pasal 20 ayat (5) untuk mengundangkan Undang-Undang tersebut sebagaimana seharusnya.

Dari Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang

Seperti dikemukakan diatas, sejak diambilnya keputusan akhir dalam rapat paripurna DPR, rancangan Undang-Undang yang bersangkutan dianggap telah

mendapat persetujuan bersama, meskipun dalam hubungannya dengan rancangan Undang-Undang yang berasal dari pemerintah sifatnya sangat relatif. Setelah itu, secara materiel rancangan Undang-Undang yang bersangkutan sudah dapat dianggap final, tidak dapat diubah lagi, bahkan oleh Presiden sekalipun. Oleh karena itu, rancangan Undang-Undang dimaksud, meskipun belum disahkan secara resmi atau secara formil oleh Presiden, pada hakikatnya sudah menjadi Undang-Undang secara materiel. Dengan demikian, status naskah rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama dalam forum DPR itu sebenarnya telah disahkan secara materiel oleh DPR. Karena itu, meskipun kadang-kadang masih disebut sebagai RUU, statusnya tidak lagi sama dengan RUU ketika masih dalam pembahasan di DPR atau apalagi dengan RUU ketika belum dibahas di DPR. Dengan perkataan lain, menurut Undang-Undang menurut tahap-tahap pembuatannya.

Sampai pada tahap pembahasan di DPR, status rancangan Undang-Undang tersebut adalah rancangan Undang-Undang (RUU), tetapi setelah disahkan oleh Presiden RUU tersebut berubah statusnya menjadi UU. Sedangkan statusnya sebelum disahkan oleh Presiden tetapi telah disahkan secara materiel oleh DPR, berada di antara keduanya. Statusnya tidak dapat lagi disamakan dengan RUU pada tahap sebelumnya tetapi belum dapat dikatakan menjadi UU yang mengikat untuk umum karena belum disahkan sebagaimana mestinya. Secara materiel ia sudah menjadi UU tetapi secara formil belum. Pentingnya pembedaan ini karena adanya ketentuan mengenai tenggang waktu 30 hari yang ditentukan dalam pasal 20 ayat (5). Jika tenggat 30 hari itu terlampaui maka RUU yang sudah mempunyai status sebagai Undang-Undang secara materiel itu berubah status dengan sendirinya menjadi Undang-Undang yang berlaku secara materiel dan formil sekaligus. Lalu apakah arti angka 30 hari itu bagi Presiden? Jika tidak berbuat apa-apa, maka meskipun ia tidak menyetujui isinya, rancangan Undang-Undang yang telah disahkan

secara materiel oleh DPR tersebut akan berlaku dengan sendirinya menjadi Undang-Undang. Oleh sebab itu, menurut pendapat saya, untuk memberi arti pada tenggat 30 hari itu bagi Presiden, dapat saja dipahami bahwa rancangan Undang-Undang yang telah disahkan secara materiel oleh DPR tersebut meskipun belum disahkan oleh Presiden selama masih tenggat 30 hari, sudah dapat ditafsirkan bahwa Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan pasal 24C ayat (1) dapat melakukan pengujian atas “Undang-Undang”³ yang sudah disahkan secara materiel oleh DPR tetapi belum disahkan secara formil oleh Presiden itu sebagaimana mestinya. Pihak-pihak yang dapat diberi hal untuk menjadi pemohon dalam kasus pengujian Undang-Undang menurut prosedur “*control a priore*” atau “*judicial preview*”⁴ ini adalah Presiden, DPD ataupun kelompok anggota minoritas di DPR.

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Selain lembaga-lembaga negara diatas, negara kita masih memiliki Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang juga berkaitan dengan fungsi pengawasan, khususnya berkenaan dengan pengelolaan keuangan Negara. Karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa

³ Kebetulan, istilah yang dipakai disini adalah “pengujian atas undang-undang” dengan huruf kecil. Karena itu, dapat saja dipahami ‘undang-undang’ dalam arti luas, yaitu mencakup pengertian formil pengertian formil dan material seperti telah dikemukakan di atas.

⁴ Sistem ini sebagai sistem yang dikenal dipraktekkan oleh Councel Constitutionnel Perancis yang melakukan ‘Preview’ yang bersifat preventif. Namun, dewasa ini banyak negara yang menggabungkan sistem ‘preview’ atau ‘control a priore’ ini dengan system ‘norm control a postereore’, sehingga yang diuji bukan saja peraturan yang sudah menjadi UU, tetapi juga sejak UU itu masih sebagai rancangan sudah dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, karena itu, dalam rangka penataan sistem hukum kita ke depan, kita dapat saja menutupi kelemahan pasal-pasal UUD1945 untuk mengembangkan system yang lebih utuh dengan menggabungkan tradisi ‘kontrol a priore’ dan ‘kontrol a postereore’ itu sekaligus.

Keuangan itu harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindak lanjuti sebagaimana mestinya.

Dapat dikatakan bahwa dengan adanya perubahan ketiga UUD 1945, keberadaan badan pemeriksa ini mengalami perubahan yang sangat mendasar. Semula, ketentuan mengenai BPK itu hanya diatur sepintas lalu dalam pasal 23 UUD 1945, yaitu pada pasal 23 ayat (5) yang menyatakan: “untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal ini berada dalam Bab VIII tentang hal keuangan. Tetapi, sekarang berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001, hal ini diatur dalam bab baru tersendiri, yaitu Bab VIIA Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri atas pasal 23E, pasal 23F, dan pasal 23G. Isinyapun lebih lengkap yaitu masing-masing berisi tiga ayat, dua ayat, dan dua ayat sehingga seluruhnya berjumlah tujuh ayat atau 7 butir ketentuan.

Pasal 23E menentukan bahwa “(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri; (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai kewenangannya; (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang”. Pasal 23F menentukan bahwa “(1) anggota badan pemeriksa keuangan dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, dan diresmikan oleh Presiden. (2) Pimpinan badan pemeriksa keuangan dipilih dari dan oleh anggota”. Pasal 23 G menentukan: “(1) badan pemeriksa keuangan berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap propinsi (2) ketentuan lebih lanjut mengenai badan pemeriksa keuangan diatur dengan Undang-Undang”.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut diatas, setidaknya-tidaknya ada dua perkembangan baru yang terjadi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara struktural dan menyangkut perluasan jangkauan tugas pemeriksaannya secara fungsional. Sebelumnya, organisasi BPK hanya memiliki kantor perwakilan di beberapa propinsi saja karena kedudukan kelembagaannya memang hanya terkait dengan fungsi pengewasan oleh DPR RI terhadap kinerja pemerintahan di tingkat pusat saja. BPK tidak mempunyai hubungan dengan DPRD dan pengertian keuangan negara yang menjadi obyek pemeriksaan hanya terbatas pada pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saja. Karena pelaksanaan APBN itu terdapat juga di daerah-daerah, maka diperlukan ada kantor perwakilan BPK di daerah-daerah tertentu. Kerana itu, dibandingkan dengan Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) bentuk pemerintahan orde baru, struktur organisasi BPK jauh lebih kecil. BPKP mempunyai struktur organisasi yang menjangkau ke seluruh daerah propinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. BPKP itu disatu segi merupakan lembaga "internal auditor" atas kegiatan pemerintahan dan pembangunan, tetapi terhadap instansi pemerintahan yang diperiksa, sekaligus merupakan lembaga 'external auditor'. Untuk menghadapi dualisme pemeriksaan oleh BPK dan BPKP itulah maka pasal 23E ayat (1) menegaskan bahwa "untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara, diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri". Disini tegas dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri. Karena itu, BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi dan digantikan fungsinya oleh BPK yang menurut ketentuan pasal 23G ayat (1) "...berkedudukan di Ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap Propinsi".

Dari segi jangkauan fungsi pemeriksaan tugas BPK sekarang menjadi makin luas. Ada tiga perluasan yang dapat dicatat disini, **Pertama**, perluasan

dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. **Kedua**, perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat pusat tetapi juga kepada DPD dan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan tingkatan kewenangan masing-masing. **Ketiga**, perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan-badan hukum yang menjadi obyek pemeriksaan oleh BPK, yaitu dari sebelum hanya terbatas pada lembaga negara dan/atau pemerintahan yang merupakan subyek hukum tatanegara dan/atau subyek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subyek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN, ataupun perusahaan swasta di mana didalamnya terdapat kekayaan negara. Menurut ketentuan UU tentang keuangan negara yang berusaha menjabarkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 tentang Badan Pemeriksa Keuangan ini, badan ini juga dapat memeriksa keuangan negara yang terdapat di dalam saham perusahaan daerah (BUMD) ataupun BUMN, meskipun organ terakhir ini mutlak sebagai penyimpangan, karena ketiganya bertentangan dengan pengertian asli UUD 1945 mengenai soal ini. Akan tetapi, karena ketentuan baru dalam pasal 23E, pasal 23F, dan pasal 23G UUD 1945 telah menentukannya secara baru, maka mau tidak mau kita harus mencatat sebagai perkembangan baru dalam sistem hukum administrasi keuangan negara kita di masa mendatang.

FORMAT BARU KEKUASAAN KEHAKIMAN: MK dan MA

Sebelum adanya Perubahan UUD, kekuasaan kehakiman atau fungsi yudikatif (judicial) hanya terdiri atas badan-badan pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Lembaga Mahkamah Agung tersebut, sesuai dengan prinsip 'independent of judiciary' diakui bersifat mandiri dalam arti tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama

pemerintah. Prinsip kemerdekaan hakim ini selain diatur dalam Undang-Undang pokok kekuasaan kehakiman, juga tercantum dalam penjelasan pasal 24 UUD 1945 yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman tidak boleh dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lain. Namun, setelah perubahan ketiga UUD 1945 disahkan, kekuasaan kehakiman negara kita mendapat tambahan satu jenis mahkamah lain yang berada di luar mahkamah agung. Lembaga baru tersebut mempunyai kedudukan yang setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung. Sebutannya adalah Mahkamah Konstitusi (constitutional court) yang dewasa ini makin banyak negara yang membentuknya di luar kerangka Mahkamah Agung (supreme court). Dapat dikatakan Indonesia merupakan negara ke-78 yang mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri ini, setelah Austria pada tahun 1920, Italia pada tahun 1947 dan Jerman pada tahun 1948.

Dalam perubahan ke tiga Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi ditentukan memiliki lima kewenangan, yaitu: (a) melakukan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang; (b) mengambil putusan atau sengketa kewenangan antar lembaga negara yang ditentukan menurut Undang-Undang Dasar; (c) mengambil putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum ataupun mengalami perubahan sehingga secara hukum tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi terbukti dan karena itu dapat dijadikan alasan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya; (d) memutuskan perkara perselisihan mengenai hasil-hasil pemilihan umum, dan (e) memutuskan perkara berkenaan dengan pembubaran partai politik.

Mahkamah Konstitusi beranggotakan 9 orang yang memiliki integritas, dan memenuhi persyaratan kenegarawanan, serta latar belakang pengetahuan yang mendalam mengenai masalah-masalah ketatanegaraan. Ketua dan Wakil Ketua

Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh anggotanya sendiri yang berasal dari 3 orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, 3 orang yang ditentukan oleh Mahkamah Agung, dan 3 orang ditentukan oleh Presiden. Seseorang yang berminat untuk menjadi hakim konstitusi, dipersyaratkan harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. Dengan komposisi dan kualitas anggotanya yang demikian. Diharapkan bahwa Mahkamah Konstitusi itu kelak akan benar-benar bersifat netral dan independen serta terhindar dari kemungkinan memihak kepada salah satu dari ketiga lembaga negara tersebut.

Ada beberapa kritik yang biasa diajukan orang berkenaan dengan pembagian tugas antara Mahkamah Konstitusi ini dengan Mahkamah Agung. Salah satunya adalah dalam soal pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (judicial review) atas peraturan perUndang-Undangan. Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan pasal 24C ayat (1) ditentukan berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sedangkan dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dinyatakan "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang". Pembagian demikian sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung. Yang paling sering saya jadikan contoh hipotesis adalah berkenaan dengan keabsahan materiel PP No. 110/2000 dibandingkan dengan UU No. 22/1999 di satu pihak, dan keabsahan UU No. 22/1999 dibandingkan dengan pasal 18 UUD 1945 dipihak lain. Misalnya, dapat saja terjadi Mahkamah Agung memutuskan bahwa PP No. 110/2000 tersebut bertentangan dengan UU No.

22/1999, sementara pada saat yang sama Mahkamah Konstitusi memutuskan UU No. 22/1999 itu bertentangan dengan UUD 1945.

Perbedaan ini sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa memang sejak sebelumnya Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Bahkan ketentuan demikian ditegaskan pula dalam ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Karena itu, ketika disepakati diadopsinya ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, maka ketentuan lama berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Agung itu dituangkan dalam rumusan ketentuan pasal 24A perubahan ketiga UUD 1945 tersebut. Lagipula, memang ada juga negara lain yang dijadikan salah sumber inspirasi juga oleh anggota panitia ad hoc I Badan Pekerja MPR ketika merumuskan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi ini, yaitu Mahkamah Konstitusi Korea Selatan. Dalam konstitusi Korea Selatan, kewenangan 'judicial review' (constitutional review) atas Undang-Undang memang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kewenangan 'judicial review' atas peraturan dibawah Undang-Undang diberikan kepada Mahkamah Agung. Terlepas dari kelemahan ini, menurut pendapat saya biarlah untuk sementara waktu pembagian demikian diterima dan dipraktekkan dulu pada tahap-tahap awal pertumbuhan lembaga Mahkamah Konstitusi ini di Indonesia. Namun, untuk jangka panjang, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, keadilan bagi warga negara dapat diwujudkan secara integral di bawah fungsi Mahkamah Agung, sedangkan peradilan atas sistem hukum dan peraturan Perundang-undangan di letakkan di bawah pengawasan Mahkamah Konstitusi.

Mengenai Mahkamah Agung, dalam asal 24 ayat (2), dibedakan antara badan peradilan dari lingkungan, peradilan. "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”. Oleh sebab itu, badan-badan peradilan dalam keempat lingkungan peradilan tersebut semuanya berada di bawah Mahkamah Agung, harus dibedakan antara organ Mahkamah dan badan-badan peradilan dengan hakim sebagai pejabat hukum dan penegak keadilan. Hubungan antar satu hakim dengan hakim yang lain bersifat horizontal, tidak ada hubungan vertical atasan dan bawahan. Namun, organisasinya terdapat struktur vertical atas bawah. Pengadilan tinggi adalah organisasi bawah Mahkamah Agung, dan Pengadilan Negeri adalah organisasi bawahan Pengadilan Tinggi. Hal ini jelas berbeda dari pengetahuan yang timbul dari doktrin kebebasan atau kemerdekaan hakim, yaitu setiap individu hakim dalam menjalankan tugas utamanya sebagai hakim bersifat bebas dan merdeka tidak bertanggungjawab kepada atasannya.

Komisi Yudisial

Selain kedua badan kekuasaan kehakiman tersebut ada lagi satu lembaga baru yang kewenangannya ditentukan dalam UUD, yaitu komisi Yudisial. Dewasa ini, banyak negara terutama negara-negara yang sudah maju mengembangkan lembaga komisi Yudisial (judicial commissions) semacam ini dalam lingkungan peradilan dan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya maupun di lingkungan organ-organ pemerintahan pada umumnya. Meskipun lembaga baru ini tidak menjalankan kekuasaan kehakiman, tetapi keberadaannya diatur dalam UUD 1945 Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, karena itu, keberadaannya tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Dalam pasal 24B ditegaskan: (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, kekeluhuran martabat, serta perilaku hakim; (2) Anggota Komisi Yudisial harus

mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR; (4) Susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan Undang-Undang.

Dari ketentuan mengenai Komisi Yudisial ini dapat dipahami bahwa jabatan hakim dalam konsepsi UUD 1945 dewasa ini adalah jabatan kehormatan yang perlu dijaga dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang juga bersifat mandiri, yaitu Komisi Yudisial. Pembentukan lembaga baru ini dapat dikatakan merupakan pengembangan lebih lanjut ide pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Agung yang sudah berkembang selama ini, akan tetapi, jika majelis semacam ini dibentuk di lingkungan internal Mahkamah Agung, maka sulit diharapkan akan efektif menjalankan fungsi pengawasan atas kehormatan hakim agung itu sendiri, karena kedudukannya yang tidak independen terhadap subyek yang akan diawasi. Disamping itu, jika lembaga ini dibentuk di dalam struktur Mahkamah Agung, maka subyek yang diawasinya dapat diperluas ke semua hakim, termasuk hakim konstitusi dan hakim di seluruh Indonesia. Di samping itu, kedudukan Komisi Yudisial itu dapat pula diharapkan bersifat mandiri dan independen sehingga dapat diharapkan menjalankan tugasnya secara lebih efektif. Khusus terhadap Mahkamah Agung tugas Komisi Yudisial itu dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan Hakim Agung, sedangkan pengusulan pengangkatan hakim lainnya, seperti hakim konstitusi, misalnya tidak dikaitkan dengan komisi Yudisial.

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

1. Kepala Pemerintahan Eksekutif: Presiden Dan Wakil Presiden

Pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sering dikatakan menganut sistem presidential. Akan tetapi, sifatnya tidak

murni, karena bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggung-jawaban Presiden kepada MPR yang termasuk ke dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum. Kenyataan inilah yang menimbulkan kekisruhan, terutama dikaitkan dengan pengalaman ketatanegaraan ketika Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya. Jawaban atas kekisruhan itu adalah munculnya keinginan yang kuat agar anutan sistem pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat Presidentil dipertegas dalam kerangka perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Selain alasan yang bersifat kasuistik itu, dalam perkembangan praktek ketatanegaraan Indonesia selama ini memang selalu dirasakan adanya kelemahan-kelemahan dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945. Sistem pemerintahan yang dianut, dimata para ahli cenderung disebut 'quasi presidentil' atau sistem campuran dalam konotasi negatif, karena dianggap banyak mengandung distorsi apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi yang mempersyaratkan adanya mekanisme hubungan '*checks and balances*' yang lebih efektif di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Kerana itu, dengan empat perubahan pertama UUD 1945, khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan Presiden langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka anutan sistem pemerintahan kita menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan Presidentil.

Dalam sistem Presidentil yang murni, pada pokoknya, tidak lagi perlu dipersoalkan mengenai pembedaan atau apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Pembedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang

memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan sistem pemerintahan Presidentil cukup memiliki Presiden dan Wakil Presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian tidak perlu lagi ada perbedaan antara sekretariat negara dan sekretariat kabinet ataupun keputusan Presiden sebagai kepala negara dan keputusan Presiden sebagai kepala pemerintahan, Republik Indonesia berdasarkan sistem Presidentil hanya memiliki Presiden dan Wakil Presiden dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.

Bahkan, dalam konteks pengertian Negara Hukum, prinsip “the rule of law”, dapat dikatakan bahwa secara simbolik, yang dinamakan Kepala Negara dalam sistem pemerintahan Presidentil itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah Undang-Undang Dasar, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden beserta semua lembaga negara atau subyek hukum tatanegara lainnya harusnya tunduk kepada konstitusi sebagai ***‘the symbolic head of state’*** itu. Presiden dan Wakil Presiden cukup disebut sebagai Presiden dan Wakil Presiden saja dengan seperangkat hak dan kewajibannya masing-masing atau tugas dan kewenangannya masing-masing. Tidak ada keperluan untuk membedakan kapan ia bertindak sebagai kepala negara dan kapan ia berperan sebagai kepala pemerintahan seperti kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, dalam sistem kenegaraan yang dapat kita sebut *‘constitutional democratic republic’*, kedudukan **KONSTITUSI** bersifat sangat sentral. Konstitusi pada dasarnya merupakan **KEPALA NEGARA** yang sesungguhnya.

1. **Badan dan Lembaga Eksekutif Yang Bersifat INDEPENDEN**

Selain lembaga-lembaga negara seperti tersebut di atas, bentuk keorganisasian banyak negara modern dewasa ini juga mengalami perkembangan-perkembangan yang sangat pesat, khususnya berkenaan dengan inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Perkembangan-perkembangan baru itu juga terjadi di Indonesia di tengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi empat tahun terakhir. Pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang sekarang ini telah menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (POLRI) dan Bank Indonesia sebagai bank sentral. Sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi yang independen.

Pada tingkat kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman, Komisi Persaingan Usaha Pemberantasan Korupsi (KPPU), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dan lain sebagainya, jika nanti, Undang-Undang tentang Penyiaran jadi disahkan, akan ada pula komisi baru lagi, yaitu Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang juga bersifat independen. Di bidang administrasi dan pelaporan transaksi keuangan dibentuk pula lembaga baru yang bernama Pusat dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang

juga ditentukan bersifat independen. Selain itu, ada pula komisi yang dibentuk hanya dengan Keputusan Presiden, misalnya, Komisi Hukum Nasional (KHN).

Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campursari, yaitu semi legislatif dan regulatif, semi-administratif, dan bahkan semi yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah '*independent and self regulatory bodies*' yang juga berkembang di banyak negara. Di Amerika Serikat, Lembaga-lembaga seperti ini tercatat lebih dari 30-an jumlahnya dan pada umumnya jalur pertanggungjawabannya secara fungsional dikaitkan dengan Kongres Amerika Serikat. Yang dapat dijadikan contoh dalam hal ini, misalnya, adalah Federal Trade Commission (FTC), Federal Communication Commission (FCC), dan sebagainya. Kedudukan lembaga-lembaga ini di Amerika Serikat, meskipun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintahan eksekutif, tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggota komisi itu ditentukan dengan pemilihan oleh Kongres. Karena itu, keberadaan lembaga-lembaga seperti ini di Indonesia dewasa ini, betapapun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia Modern, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang.

INSTRUKTUR KEMASYARAKATAN

Selain struktur kelembagaan negara dan pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas, infra struktur kemasyarakatan juga mengalami perubahan besar-besaran. Ada tiga agenda "*institutional reform*" yang penting dalam soal ini, yaitu reformasi kepartaian, reformasi keormasan, reformasi kelembagaan badan hukum (*legal body*).

1. Reformasi Sistem Kepartaian

Di masa reformasi, keran politik terbuka lebar, sehingga segala pembatas terhadap prinsip kebebasan berserikat ditiadakan. Sesuai dengan jaminan konstitusional mengenai prinsip kebebasan, semua orang diakui berhak mendirikan partai politik, sehingga berkembang menjadi sistem politik yang biasa dikenal dengan 'multi-party system'. Untuk mengatur dan mengarahkan agar kecenderungan dan nafsu orang untuk mendirikan partai politik menjadi rasional, perlu diadakan pembatasan jumlah partai politik. Apabila jumlah partai politik tidak dibatasi, maka jumlah yang terlalu banyak akan menurunkan citra partai itu sendiri secara keseluruhan di mata rakyat. Jika legitimasi lembaga kepartaian buruk di mata rakyat dan tidak percaya, niscaya citra demokrasi di mata rakyat juga menjadi rusak. Akibatnya, kepercayaan dan apresiasi publik terhadap ide demokrasi dapat mengalami kemerosotan yang pada gilirannya dapat menjadi lahan subur bagi munculnya otoriterisme ataupun totalitarianisme baru di masa depan.

Karena itu, demi demokrasi itu sendiri, jumlah partai mestilah dibatasi. Akan tetapi pembatasannya haruslah bersifat obyektif dan alamiah. Beberapa kemungkinan yang dapat diterapkan ialah (a) penerapan sistem pemilihan umum yang menjamin rakyat dapat menentukan pilihannya secara langsung dengan memilih 'orang' (bukan memilih tanda gambar partai) seperti yang terdapat dalam sistem yang dikenal dengan 'sistem distrik'. Sistem ini dengan sendirinya akan mendorong terjadinya kerjasama, 'koalisi' atau bahkan 'merger' antar partai politik, sehingga dalam jangka panjang dapat mendorong penyederhanaan jumlah partai secara alamiah; (b) penentuan adanya '*electoral tresshold*' berdasarkan hasil perolehan dukungan suara dari pemilihan umum sebelumnya. Dengan adanya pembatasan 2 persen, 3 persen, ataupun 5 persen, maka dengan sendirinya, pada masa pemilihan umum berikutnya, akan banyak partai politik yang membubarkan diri dengan sendirinya; (c) kebijakan

memberi bantuan kepada partai politik yang dapat memancing dan mendorong minat orang mendirikan partai dengan harapan dapat memperoleh dana bantuan dari pemerintah, bertentangan dengan kebutuhan untuk mengendalikan jumlah partai politik, dan karena itu sebaiknya dihentikan.

Disamping itu, untuk memperkuat derajat pelembagaan partai politik, disiplin internal partai perlu ditingkatkan, yaitu; (a) sistem hukum dan etika internal perlu dibudayakan dengan memperkuat infra struktur Dewan Kehormatan yang dapat menjaga agar Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta kode etika partai politik ditegakkan dengan sebaik-baiknya; (b) perlunya mekanisme yang menjamin agar anggota partai politik yang melanggar disiplin partai dapat ditindak oleh pimpinan partai yang bersangkutan yang dapat berakibat pada pemberhentian status yang bersangkutan sebagai anggota parlemen (DPR); (c) setiap partai politik harus didorong untuk mentradisikan penyelenggaraan aktivitas rutin ke dalam, baik kegiatan penguatan kelembagaan dan kultur demokrasi internal, maupun kegiatan-kegiatan yang bersifat pendidikan politik dan pemberdayaan anggota.

2. Reformasi Organisasi Kemasyarakatan

Penataan infra struktur sistem politik nasional selain terkait dengan sistem kepartaian, juga berkenaan dengan sistem keorganisasian masyarakat. UU tentang Organisasi Kemasyarakatan yang dibentuk di masa Orde Baru sebagai instrumen untuk mengendalikan dan membatasi kebebasan orang untuk berserikat dan berorganisasi dan dipaksa untuk berasas tunggal, sudah tidak dapat lagi dipertahankan. UU keormasan dan juga UU partai politik sekarang cenderung melarang adanya afiliasi antara organisasi kemasyarakatan dengan partai politik. Meskipun motivasi pelarangan ini nampak baik, tetapi hal itu menyebabkan partai politik menghadapi kesulitan untuk akrab dengan rakyat. Padahal, untuk dekat dengan rakyat, partai politik harus mengembangkan

aneka kegiatan sosial dan sebagainya. Mengapa partai harus dilarang mempunyai sayap kegiatan panti asuhan, misalnya keberadaan organ sayap kegiatan sosial dan kemanusiaan seperti itu justru dapat mendorong partai politik berhubungan akrab dengan konstituennya masing-masing.

Sudah tentu organisasi kemasyarakatan non-partisan perlu diperkuat dan mendapat perhatian yang diprioritaskan oleh pemerintah. Pemerintah sebaiknya ditentukan dilarang memberikan bantuan kepada organ-organ ormas yang berafiliasi kepada partai. Akan tetapi, partai tidak perlu dilarang mengembangkan sayap ormasnya masing-masing asalkan transparan. Di orde baru, meskipun resminya dilarang, tetapi banyak ormas yang secara terselubung merupakan organ partai politik dan mendapat bantuan besar dari dana pemerintah (APBN). Hal ini tidak boleh terjadi lagi di masa depan. Karena itu, partai politik sebaiknya diizinkan mengembangkan organisasi afiliasi, tetapi dilarang mendapatkan bantuan dari dana APBN.

Selain itu, sama seperti kultur yang perlu dikembangkan dilingkungan partai politik, prinsip 'rule of law', 'rule of the game' dan kultur demokrasi perlu dibudayakan di dalam lingkungan organisasi kemasyarakatan. Karena itu, infra struktur konstitusi organisasi berupa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, serta infra struktur kode etik organisasi perlu ditegakkan dengan sebaik-baiknya. Untuk itu, mekanisme Dewan Kehormatan internal organisasi kemasyarakatan hendaknya dapat dikembangkan menjadi mekanisme yang mentradisi di setiap lingkungan organisasi kemasyarakatan di tanah air kita. Untuk itu, disamping memperbaiki sistem hukum kepartaian, sebaiknya pemerintah segera mengambil inisiatif untuk memperbaiki pula sistem hukum organisasi kemasyarakatan di tanah air.

3. Pembudayaan Demokrasi

Lebih dari semua tersebut diatas, pada akhirnya harus kita sadari bahwa sistem demokrasi membutuhkan basis budaya yang rasional jujur, terbuka, akuntabel, dan menjamin egalitarianisme. Karena itu, pendidikan politik dan komunikasi politik yang mendorong pembudayaan kehidupan demokrasi menjadi sangat mutlak dibutuhkan. Disinilah kita menganggap penting lembaga-lembaga pendidikan pada umumnya serta media massa, baik cetak maupun elektronik, yang berperan penting untuk memperluas kesadaran kognitif maupun perilaku budaya yang demokratis di kalangan masyarakat luas. Untuk itu, diperlukan reformasi di sektor pendidikan yang dapat mencerahkan dan membebaskan warga masyarakat kita dari berbagai belenggu pemikiran mereka. Demikian pula pers bebas dan kebebasan pers haruslah menghasilkan proses pembebasan bagi masyarakat pembacanya. Kebebasan pers bukanlah untuk dirinya sendiri. Jika pers bebas, tetapi bebas yang bersifat mendikte, menghakimi, dan memasung kreativitas pembacanya sendiri, maka pers demikian bukanlah pers yang mencerahkan dan membebaskan. Artinya, kita memerlukan pers yang bebas untuk mengontrol kemapan, dan pada saat yang sama kita juga memerlukan pers yang mencerahkan.

SISTEM HUKUM DAN SISTEM ETIKA

1. Bentuk dan Nomenklatur Hukum

Dalam arti luas, sistem hukum mencakup keseluruhan elemen pengertian hukum yang meliputi perangkat putusan hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum. Disini pembahasan kita persempit pada pengertian perangkat putusan hukum yang dalam arti luas meliputi (i) putusan legislatif-legislatif berupa peraturan (*regels*), (ii) putusan administratif berupa penetapan atau keputusan (*beschikkings*), dan (iii) putusan judikatif atau vonis pengadilan.

Dalam arti sempit, putusan yang akan dibahas disini hanya putusan legislatif-legislatif saja, yaitu yang berupa peraturan perUndang-Undangan.

Penyebutan istilah atau nomenklatur yang biasa digunakan berkenaan dengan bentuk-bentuk peraturan yang berisi aturan (*regels*) sebagai produk kegiatan pengaturan, selama ini, dapat dikatakan kurang mengikuti standar yang baku. Misalnya, ada istilah peraturan perundang-undangan, ada istilah peraturan perundangan, ketetapan, keputusan, dan penetapan. Pernah juga terjadi, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran, tetapi isinya bersifat mengatur. Begitu pula Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran tetapi isinya bersifat mengatur. Disamping ada keputusan presiden yang bersifat administratif, ada pula Keputusan Presiden yang bersifat mengatur, padahal istilah yang dipakai Keputusan Presiden. Demikian pula MPR menggunakan istilah Ketetapan MPR untuk putusan yang mengikat keluar, dan keputusan MPR untuk putusan yang hanya mengikat ke dalam. Istilah ketetapan MPR dipakai, baik menyangkut isinya yang bersifat mengatur ataupun yang tidak mengatur ataupun yang tidak mengatur sama sekali, seperti Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden. Padahal, sifat isinya sama sekali tidak mengatur, melainkan hanya bersifat administratif. Untuk menerbitkan penggunaan istilah-istilah itu, diusulkan agar dimasa depan, segala produk yang bersifat mengatur kepentingan umum dituangkan dalam bentuk putusan normatif yang disebut Peraturan (*regels*). Peraturan-peraturan itu, secara keseluruhan mulai dari yang tertinggi sampai yang terendah, disebut Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Sedangkan produk hukum yang tidak bersifat mengatur, melainkan hanya berupa penetapan administratif (*beschikking*), sebaiknya disebut dengan istilah Keputusan, seperti Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota dan lain-lain. Kalaupun lembaga-lembaga seperti legislatif ataupun lembaga yudikatif hendak mengeluarkan produk yang bersifat administratif, maka hal itu

dapat disebut dengan Keputusan juga, misalnya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum, dan sebagainya

Namun bentuk-bentuk produk Keputusan seperti tersebut haruslah dibedakan dengan tegas dari produk yang berisi pengaturan seperti peraturan Menteri harus dibedakan dari Keputusan Menteri, Peraturan Bank Indonesia (PBI) harus dibedakan dari Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum dibedakan dari Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum, sebagainya. Demikian pula peraturan Mahkamah Agung, Putusan Mahkamah Agung, dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung haruslah dibedakan dengan tegas satu sama lain. Putusan Mahkamah Agung adalah vonis kasasi, peraturan Mahkamah Agung adalah produk "*regeling*", sedangkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung adalah penetapan yang bersifat administratif yang berkenaan dengan masalah administratif internal organisasi Mahkamah Agung.

Untuk memperlihatkan betapa pentingnya dan perlunya kita mengadakan penataan kembali atas penggunaan nomenklatur-nomenklatur hukum tersebut, dapat dikemukakan contoh mengenai formulasi pasal 2 TAP MPR No. III/ MPR/ 2000 tentang bentuk dan hirarki peraturan perundang-undangan yang disahkan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 yang lalu. Dalam TAP MPR itu, bentuk-bentuk peraturan yang dijadikan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya, disusun berurutan sebagai berikut⁵

- (1) Undang-Undang Dasar 1945
- (2) Ketetapan MPR
- (3) Undang-Undang

⁵ Republik Indonesia, Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jendral MPR-RI, Jakarta, 2000, hal 41

- (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- (5) Peraturan Pemerintah
- (6) Keputusan Presiden
- (7) Peraturan Daerah

Berdasarkan hirarki di atas, dalam pasal 4 ayat (2) TAP MPR itu menentukan: “Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah, tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.⁶ Apabila rumusan pasal 4 ayat (2) ini dibaca secara harfiah, maka didalamnya dapat dikatakan mengandung dua norma sekaligus, yaitu: **Pertama**, segala peraturan yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah, tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan perundang-undangan tersebut: **Kedua**, segala keputusan yang ditetapkan oleh badan-badan atau lembaga-lembaga tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut. Namun, demikian apabila kita memahami perbedaan antara arti peraturan (*regels*) dari keputusan (*beschikking*), maka ketentuan pasal 4 ayat (2) tersebut tidaklah bersifat parallel, dan karena itu tidak dapat ditafsirkan mengandung kedua norma itu secara parallel pula. Jika kedua norma tersebut dipahami bersifat parallel, tentu dapat timbul masalah, misalnya, dikatakan bahwa “Keputusan Mahkamah Agung tidak boleh bertentangan dengan peraturan Pemerintah ataupun dengan Keputusan Presiden”. Padahal, istilah Keputusan Mahkamah Agung itu selama ini mempunyai konotasi pengertian yang terkait dengan putusan atau vonis

⁶ Ibid., hal, 43

kasasi Mahkamah Agung. Adalah malapetaka yang luar biasa, jika ketentuan pasal 4 ayat (2) TAP MPR tersebut diatas diartikan demikian.

Oleh karena itu, perkataan “Peraturan atau Keputusan” dalam ketentuan pasal 4 ayat (2) tersebut seyogyanya tidak dipahami bersifat parallel. Penggunaanya sebagai subyek kalimat yang terkait dengan kata-kata selanjutnya tergantung kepada kenyataan prakteknya dilapangan, nonmeklatur apakah yang dipakai oleh organ atau lembaga yang menetapkannya, “peraturan” atau “keputusan” misalnya, Mahkamah Agung dewasa ini biasa menggunakan istilah “Peraturan Mahkamah Agung” (PERMA) untuk menyebut peraturan yang ditetapkannya dalam rangka melaksanakan undang-undang. Bank Indonesia juga menggunakan istilah yang sama, yaitu Peraturan Bank Indonesia. Akan tetapi, menteri tidak selalu menggunakan istilah peraturan. Sebagian besar kementerian atau Departemen Pemerintah biasa menggunakan istilah Keputusan untuk Dokumen yang berisi aturan hukum yang diberlakukan umum. Beberapa badan atau lembaga seperti misalnya Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia juga biasa menggunakan istilah Keputusan Ketua LIPI saja untuk produk hukum yang berisi aturan (*regels*). Karena itu, penggunaan kata “keputusan atau peraturan” dalam ketentuan pasal 4 ayat (2) Ketetapan No. III/MPR/2000 tersebut tidaklah bersifat paralel.

Untuk mengatasi kekisruhan dan kemungkinan salah pengertian berkenaan dengan hal itu, maka dimasa depan, penggunaan istilah atau nomenklatur hukum ini seyogyanya ditertibkan. Untuk produk yang bersifat mengatur (*regeling*) yang berisi aturan hukum (*regels*), sebaiknya digunakan nomenklatur atau istilah “peraturan” yang berasal dari kata “atur”, “mengatur”, “aturan” dan “peraturan”. Sedangkan penetapan-penetapan yang bersifat administratif dapat terus disebut dengan kata “keputusan” yang berasal dari kata “putus”, “memutuskan”, “putusan”, “pemutusan” dan “keputusan” yang bersifat administratif atau dalam bahasa Belanda disebut “*beschikking*”. Perbedaan ini

sebaiknya secara konsisten dipakai untuk membedakan peraturan dari keputusan administratif, mulai dari tingkatan tertinggi sampai yang paling rendah. Peraturan yang tertinggi adalah Undang-Undang Dasar, dibawahnya adalah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Pada level Presiden terdapat dua bentuk peraturan, yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang sebaiknya dibedakan dari Keputusan Presiden. Demikian pula dengan di tingkat propinsi harus dibedakan antara Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur dari keputusan Gubernur; serta Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota dari Keputusan Bupati/Walikota.

2 Struktur atau Herarki Peraturan PerUndang-Undangan

Tata urutan peraturan Perundang-undangan dimasa depan, diusulkan dibedakan antara peraturan umum dan peraturan yang bersifat khusus, yaitu sebagai berikut:

- 1 Peraturan Perundang-undangan yang bersifat umum:
 - a) Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar.
 - b) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) serta peraturan lain yang setingkat dengan Undang-Undang, yaitu Ketetapan-Ketetapan MPR dan MPRS yang bersifat mengatur (*regels*)
 - c) Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden
 - d) Peraturan Menteri atau Pejabat setingkat Menteri
 - e) Peraturan Daerah Propinsi
 - f) Peraturan Gubernur
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten/kota
 - h) Peraturan Bupati/Walikota
- 2 Peraturan perUndang-Undang yang bersifat khusus:

- a) Peraturan Lembaga Negara (Lembaga Tinggi Negara) setingkat Presiden:
 - (i) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat
 - (ii) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah
 - (iii) Peraturan Mahkamah Agung
 - (iv) Peraturan Mahkamah Konstitusi
 - (v) Peraturan Komisi Yudisial
 - (vi) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan

- b) Peraturan Lembaga Pemerintahan yang bersifat khusus (*independent*)
 - (i) Peraturan Bank Indonesia
 - (ii) Peraturan Kejaksaan Agung
 - (iii) Peraturan Tentara Nasional Indonesia
 - (iv) Peraturan Kepolisian Republik Indonesia

- c) Peraturan Lembaga-Lembaga Khusus yang bersifat independent:
 - (i) Peraturan Komisi Pemilihan Umum
 - (ii) Peraturan Pemberantasan Korupsi
 - (iii) Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
 - (iv) Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia
 - (v) Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
 - (vi) Peraturan komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
 - (vii) Dan sebagainya

Kewenangan regulatif yang dimiliki oleh lembaga-lembaga khusus tersebut di atas, tentu saja, tergantung kepada sejauhmana Undang-Undang mendelegasikan kewenangan semacam itu secara tegas. Namun demikian, meskipun UU tidak secara tegas memberikan kewenangan semacam itu, sejauh menyangkut kebutuhan regulasi yang bersifat internal, masih dapat

dipersoalkan bahwa apabila lembaga-lembaga dimaksud ditentukan memiliki status sebagai lembaga independen, maka sudah dengan sendirinya pengaturan yang bersifat internal itu dapat dilakukan oleh badan yang bersangkutan.

Selanjutnya, diatas diadakan pembedaan yang tegas antara peraturan dengan keputusan pembedaan antara peraturan Perundang-undangan dan keputusan administratif sangat penting karena peraturan Perundang-undangan yang berisi norma-norma yang bersifat abstrak dan umum dapat menjadi obyek "*judicial review*", sedangkan keputusan yang berisi norma yang bersifat konkrit dan individuil hanya dapat dijadikan obyek peradilan tata usaha negara. Disamping itu, pembedaan antara peraturan umum dan peraturan khusus juga penting, karena peraturan umum tidak boleh melanggar prinsip hirarki norma sesuai dengan tata urutan peraturan Perundang-undangan yang ditentukan: sedangkan peraturan yang bersifat khusus tunduk kepada prinsip "*lex spesialis derogat lex generalis*", yaitu bahwa norma hukum yang bersifat khusus dapat mengabaikan norma hukum yang bersifat umum. Misalnya, meskipun peraturan Bank Indonesia tidak berada dalam derajat yang sama dengan peraturan pemerintah, tetapi baik peraturan pemerintah (PP) maupun peraturan Bank Indonesia (PBI) dapat sama-sama ditetapkan untuk atau dalam rangka melaksanakan Undang-Undang. Keduanya tidak saling berhubungan satu sama lain dan karena itu tidak dapat dinilai berdasarkan ketentuan tata urut peraturan PerUndang-Undangan. Perbedaan antara materi Peraturan Bank Indonesia dengan materi Peraturan Pemerintah ataupun materi Peraturan Presiden (KEPPRES) tidak dapat dijadikan alasan oleh hakim untuk melakukan pengujian materi (*judicial review secara materiel*) atas peraturan Bank Indonesia (PBI) tersebut terhadap PP, meskipun kedudukannya memang nampak lebih tinggi daripada PBI.

Dari tata urutan peraturan umum tersebut di atas, jelas sekali perbedaannya dari keputusan administratif. Bentuk peraturan yang paling tinggi adalah Undang-Undang Dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar. Di bawahnya ada Undang-Undang dan peraturan yang sederajat dengan Undang-Undang, yaitu Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (PERPU) dan ketetapan MPR/MPRS. Dalam rumusan pasal 2 TAP No. III/MPR/2000, Perpu ditempatkan secara keliru pada tata urut ke-4 di bawah Undang-Undang yaitu berfungsi sebagai Undang-Undang darurat (*emergency law*) seperti istilah yang dipergunakan dalam konstitusi RIS 1949 ataupun UUDS 1950. Sedangkan ketetapan MPR/MPRS yang selama ini dan juga dalam TAP III /MPR/2000 tersebut ditempatkan di atas Undang-Undang tetapi dibawah Undang-Undang Dasar, untuk masa mendatang tidak dapat dipertahankan lagi, karena perubahan ketatanegaraan setelah perubahan keempat UUD 1945. Dimasa depan MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan produk peraturan selain UUD dan Perubahan Undang-Undang Dasar. Di bawah UUD hanya ada UU dan peraturan-peraturan yang lebih rendah. Akan tetapi, karena ketetapan MPR/MPRS itu sejak tahun 1960 sudah berjumlah cukup banyak, maka tidak mudah untuk meniadakannya begitu saja. Ada tiga cara untuk membatalkan berlakunya Ketetapan-Ketetapan MPR/MPRS yang sudah ada dan sampai sekarang masih banyak berlaku mengikat tersebut. **Pertama**, ketetapan-ketetapan MPR/MPRS tersebut dicabut oleh MPR sendiri melalui mekanisme peninjauan kembali atau "*legislatif review*" dengan menilainya berdasarkan ukuran ketentuan UUD. Kelemahan cara ini adalah bahwa peninjauan tersebut sebaiknya tidak dilakukan serentak untuk seluruh Ketetapan MPR/MPRS. Pencabutan seluruh Ketetapan MPR/MPRS yang ada secara serentak dalam waktu yang bersamaan, dapat menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Lagipula, jika peninjauan itu dilakukan, pencabutan Ketetapan MPR hanya dapat dilakukan dengan Ketetapan MPR Pula. Karena itu, kita tetap menghadapi persoalan dengan status hukum

Ketetapan MPR terakhir yang mencabut Ketetapan-ketetapan MPR/MPRS yang ada itu. Oleh sebab itu, perlu dipertimbangkan adanya cara kedua dan ketiga untuk mencabut dan menghapuskan keberadaan ketetapan MPR sama sekali dari susunan dan bentuk hirarki peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

Kedua, Ketetapan-ketetapan MPR/MPRS tersebut sebaiknya ditinjau atau di review oleh Mahkamah Konsitusi atau sebelum Mahkamah Konstitusi terbentuk ditinjau atau direview oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme “Judicial review” atas Konstitusionalitas Ketetapan MPR/MPRS. **Ketiga**, ketetapan-ketetapan MPR/S tersebut dicabut oleh DPR bersama Presiden dengan menetapkan Undang-Undang yang mencabutnya atau mengaturnya ketentuan yang berbeda dari apa yang diatur dalam ketetapan-ketetapan MPR/MPRS tersebut. Melalui kedua prosedur ini, maka keberadaan Ketetapan MPR/MPRS yang masih ada dan masih berlaku selama ini, tidak perlu dipersoalkan, karena tokh pada waktunya akan menghilang dengan sendirinya secara alamiah tanpa harus ditinjau satu persatu dan dicabut secara khusus. Sesuai dengan perkembangan kebutuhan, pengeturannya dapat diperbaiki melalui Undang-Undang, dan pelaksanaannya dalam praktek, apabila dinilai menyimpang atau bertentangan dengan UUD, maka ketetapan MPR/S tersebut dapat diajukan pembatalannya kepada Mahkamah Konstitusi yang melakukan Pengujian sebagaimana mestinya. Namun demikian, cara kedua dan ketiga ini hanya dapat dilakukan apabila apa penegasan hanya berstatus hukum Ketetapan MPR/S tersebut selanjutnya adalah setingkat dengan Undang-Undang. Dengan demikian, Ketetapan MPR/S termasuk ke dalam kategori peraturan yang dapat dijadikan objek “judivial review” oleh Mahkamah Konstitusi, atau menjadi peraturan yang atas inisiatif Presiden ataupun DPR dapat diubah sebagaimana mestinya dengan Undang-Undang. Untuk itu,

sebaiknya status hukum Ketetapan MPR/S tersebut dicantumkan tegas dalam Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar⁷.

Selanjutnya dibawah Undang-Undang, terdapat Peraturan Pemerintah yang ditetapkan dalam rangka menjalankan atau dalam rangka melaksanakan perintah Undang-Undang. Jika pembentukan Undang-Undang biasa disebut sebagai kegiatan legislatif pembuatan Peraturan Pemerintah ini dapat disebut sebagai kegiatan regulatif (pengaturan). Kewenangan regulatif ini berada ditangan Presiden⁸ dan bersumber dari kewenangan yang lebih tinggi, yaitu kewenangan legislatif yang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat⁹. Dibawah peraturan Pemerintah, terdapat Peraturan Presiden yang selama ini biasa disebut Keputusan Presiden (KEPPRES). Namun, untuk menerbitkan penggunaan istilah, saya mengusulkan nomenklatur Keputusan Presiden itu dibatasi hanya untuk penetapan yang bersifat administratif saja (*beschikking*). Sehingga jelas bedanya. Keputusan Presiden dapat dijadikan objek peradilan tata Usaha Negara, sedangkan Peraturan Presiden dapat dijadikan objek “judicial review” oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian, tidak perlu lagi adanya pengertian mengenai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regeling*). Peraturan Presiden juga dapat dibedakan dari Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah ditetapkan untuk menjalankan Undang-Undang, sedangkan Peraturan Presiden ditetapkan dalam rangka kewenangan Presiden untuk menentukan ‘*policy rules*’ atau ‘*beleid regels*’ sesuai dengan prinsip ‘*frijsermessen*’ yang pada pokoknya memberikan ruang gerak kepada pemerintah eksekutif untuk mengatur dan menentukan sendiri prosedur-prosedur untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dibuatnya sendiri.

⁷ Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, lihat fotocopy No. 136, hal. 63-64

⁸ Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 Menentukan: Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah Untuk Menjalankan Undang-Undang Sebagaimana Mestinya.

⁹ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menentukan: Dewan Perwakilan Rakyat Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang

Prinsip-prinsip pengeturan tersebut di atas terdapat pula di lingkungan pemerintah daerah. Di daerah juga perlu dibedakan antara produk legislatif berupa Peraturan Daerah dari produk regulatif berupa Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota juga harus dibedakan dari Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati dan Keputusan Walikota. Disamping itu, ada pula beberapa organ atau lembaga yang bersifat independen yang juga diberikan kewenangan regulatif, yaitu seperti Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, dan sebagainya. Sejauh menyangkut kewenangan regulatif, lembaga-lembaga independen ini dapat menetapkan sendiri peraturan internal yang bersifat khusus dalam rangka menjalankan Undang-Undang. Tidak perlu dipersoalkan apakah tingkatannya sederajat dengan peraturan Pemerintah atau tidak, karena sifatnya khusus dan tunduk kepada Prinsip '*lex specialis derogat lex generalis*'. Dengan demikian, lembaga-lembaga atau organ-organ tersebut dapat menjalankan tugasnya secara independen tanpa harus tunduk kepada pengaturan regulatif oleh pemerintah berupa Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden.

Namun demikian, disamping berwenang mengeluarkan peraturan, lembaga-lembaga atau organ-organ independen juga berwenang menetapkan keputusan yang bersifat administratif dan disebut Keputusan Ketua BPK, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Ketua KPU, dan seterusnya. Bentuk-bentuk keputusan demikian itu bersifat administratif sebagai produk '*beschikking*' yang tetap harus tunduk kepada peraturan yang berlaku dan mengikat bagi para pejabat yang bersangkutan. Terhadap semua jenis produk hukum tersebut, baik berupa peraturan (*regels*) maupun berupa keputusan (*beschikking*) dapat dilakukan perlawanan atau gugatan hukum apabila hal itu dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Yang pertama

dapat dilawan dengan gugatan atau permohonan “judicial review”, sedangkan yang kedua dapat dilawan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian jelas perbedaan antara mana yang produk legislatif dan yang mana yang merupakan produk regulatif sebagai produk pengaturan dan dapat disebut sebagai peraturan, dan yang mana pula yang merupakan produk penetapan administratif berupa keputusan yang bersifat ‘*beschikking*’. Seperti dikemukakan di atas, yang berbentuk peraturan dapat dijadikan objek ‘*judicial review*’¹⁰, sedangkan yang berbentuk keputusan dijadikan objek peradilan tata usaha.

3. ‘The Rule of Law and The Rule of Ethics’

Salah satu ciri dari ‘*good governance*’ adalah prinsip ‘the rule of law’ yang harus digandengkan pula sekaligus dengan prinsip ‘*the living ethics*’. Sebagai sarjana hukum saya biasa membanggakan peranan hukum dalam mengatasi semua persoalan dalam kehidupan. Akan tetapi, perlu disadari bahwa hukum (buatan manusia) bukanlah segala-galanya. Disamping norma hukum, kita masih memerlukan norma etika-moral dan bahkan norma agama untuk keperluan mengatur, mengendalikan, dan mendorong dinamika kehidupan bersama umat manusia.

¹⁰ Sesuai dengan ketentuan pasal 24C ayat (1) jo Pasala 24A ayat (1), Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Pasal 24C ayat (1) menyatakan: “ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum, sedangkan pasal 24A ayat (1) menyatakan: “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”, lihat juga footnote ke- 96 Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, Op.Cit, hal. 40-41

Mengenai prinsip *'the rule of law'*, dapat diketakan bahwa sebagai ide ia telah diadopsikan di Indonesia sejak sebelum kemerdekaan, inilah yang disebut oleh *'the founding fathers and mother'* dengan prinsip "*rechtsstaat*" menurut istilah Jerman. Pada awalnya didirikan, yaitu Republik Indonesia. Kurang lebih sama dengan prinsip *'good governance'*, belum dikaitkan dengan prinsip-prinsip yang juga harus diterapkan di lingkungan organisasi-organisasi non negara sekarang. Prinsip *'rule of law'* itu juga perlu diterapkan di lingkungan yang lebih luas dari hanya organisasi negara. Dimanapun juga, yang harus dianggap sebagai 'pemimpin' yang utama bukanlah orang, tetapi sistem aturan atau norma, yaitu *'the rule of law and not of man'*.

Seperti diketahui, sejak sebelum Indonesia Merdeka diproklamasikan, perdebatan tentang bentuk dan bangunan cita-cita kenegaraan yang hendak dibangun di kalangan *'the founding fathers'* pada tahun 1945 sudah menempatkan cita-cita kenegaraan Indonesia sebagai satu Negara Hukum (*rechtsstaat*). Meskipun perkataan *rechtsstaat* itu sendiri kemudian tidak dicantumkan secara resmi dalam pasal UUD 1945, tetapi dalam rangka penyusunan UUD 1945, konsepsi negara hukum itu jelas mewarnai perdebatan di antara para anggota BPUPKI. Bahkan, istilah *rechtsstaat* itu kemudian di cantumkan dalam penjelasan tentang Undang-Undang Dasar 1945 yang disusun kemudian. Mungkin kenyataan tidak tercantumnya perkataan Negara Hukum itu dalam pasal-pasal UUD 1945 dapat dikatakan sebagai kealpaan tersendiri. Akan tetapi, sebagai gagasan, konsep Negara Hukum itu. Akan tetapi sebagai gagasan, konsep Negara Hukum itu bukanlah sesuatu yang asing di antara pendiri republik ini.

Keakraban para pendiri Republik Indonesia dengan konsepsi Negara Hukum itu tercermin kemudian dalam rumusan Konstitusi RIS pada tahun 1949, dan demikian pula dalam rumusan UUDS pada tahun 1950. Keduanya mencantumkan dengan tegas perkataan Indonesia sebagai Negara Hukum itu

dalam pasal-pasal nya. Sekarang, dalam rangka perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai hal itu juga sudah diadopsikan, yaitu dalam rumusan pasal 1 ayat (3) hasil perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu: “*Negara Indonesia* adalah *Negara Hukum*”. Dalam perkataan bahasa Jerman, konsepsi negara hukum itu disebut “*Rechtsstaat*” yang dalam bahasa Inggrisnya disebut “*the rule of law*”. Seperti kemudian berkembang menjadi jargon, konsepsi negara hukum ini disebut pula dengan istilah “*the rule of law, and not of man*” dalam arti bahwa suatu kepemimpinan dalam pemerintahan yang sebenarnya adalah terdapat pada hukum, bukan pada orangnya. Artinya pemimpin suatu negara itu sendiri pada hakikatnya adalah hukum, bukan pribadi orang. Hukum disini dilihat sebagai satu kesatuan sistem aturan yang berpuncak pada konstitusi. Karena itu, sesuai dengan prinsip supremasi hukum dan supremasi konstitusi, pemimpin kita sebenarnya dalam setiap negara hukum adalah konstitusi (*constitution*), bukan pribadi Presiden ataupun pribadi Raja.

Sekarang, kita harus menerapkan prinsip demikian dalam seluruh kegiatan bermasyarakat dan berbangsa dalam berorganisasi. Sebagai warga negara kita diatur dan terikat pada “*code of law*”, yaitu kode hukum negara: tetapi pada saat yang sama sebagai warga atau anggota organisasi, perilaku berorganisasi kita diikat oleh Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, atau Pedoman Dasar dan Pedoman Rumah Tangga yang berlaku di lingkungan organisasi kita itu. Peraturan-peraturan yang bersifat internal keorganisasian itu juga mempunyai sifat hukum yang mengikat, dan karena sifatnya dapat pula kita sebut sebagai ‘*code of conduct*’, atau lebih tepatnya dapat pula disebut ‘*code of organizational conduct*’. Dengan demikian, kita mengenal adanya ‘*code of law*’ dan ‘*code of conduct*’ yang harus ditaati oleh setiap orang yang berorganisasi. Norma-norma aturan itulah yang harus ditempatkan pada tempatnya yang tertinggi dalam apa yang kita sebut dengan prinsip ‘*the rule of law*’ tersebut diatas.

Namun demikian, penting disadari bahwa hukum yang merupakan buatan manusia bukanlah segala-galanya. Selain hukum, kita memerlukan norma etika. Keduanya harus berjalan seiring dan sejalan secara fungsional dalam upaya membangun peri kehidupan yang menerapkan prinsip '*good governance*', baik dalam lapisan pemerintahan dan kenegaraan (supra struktur) maupun dalam lapisan kemasyarakatan (infra struktur). Ide pokoknya adalah disamping membangun sistem hukum dan menegakkan hukum, kita juga harus membangun dan menegakkan sistem etika dalam kehidupan berorganisasi warga masyarakat dan warga negara kita. Dengan demikian, tidak semua persoalan harus ditangani oleh dan secara hukum. Sebelum segala sesuatu bersangkutan dengan hukum, sistem etika sudah lebih dulu menanganinya, sehingga diharapkan beban sistem hukum tidak terlalu berat, jika etika tegak dan berfungsi baik maka mudah diharapkan bahwa hukum juga dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.

Pentingnya etika publik dan satuan perilaku di kalangan pejabat publik ini juga terus diperbincangkan serius dan disepakati dalam berbagai forum dunia, termasuk Plenary Meeting ke-82 PBB, 12 Desember 1996¹¹. Di negara-negara maju seperti Amerika serikat-pun soal ini sudah dianggap lumrah dalam kehidupan sehari-hari. Di Kongres Amerika Serikat, baik di lingkungan '*senate*' maupun '*House of Representative*' (DPR) dibentuk satu '*Standing Komisi*' yang tersendiri. Di Senat, juga terdapat Komisi Etika (*Commtee on Ethics*) yang terdiri atas lima orang komisioner (Senator) yang bekerja profesional¹². Boleh dikatakan, tidak ada satu surat pengaduan-pun, termasuk surat kaleng sekalipun yang berkenaan dengan laporan tentang perilaku menyimpang

¹¹ United Nation, General Assembly, A/Res/51/59. 28 January, 1997, Fifty First Session Agenda Item 101 Resolution Adopted By The General Assembly (On The Report Of The Third Committee (A/51/610)51/59. Lihat Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan, Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional, Edisi Maret 1999, Jakarta, Hal.162

¹² Pada bulan Oktober 2001, saya sendiri pernah berkunjung dan menjadi '*Visiting Scholar*' selama beberapa hari di Sekretariat Komisi Etika Senat AS ini dan sangat terkesan dengan kewibawaan komisi ini di mata para senator Amerika Serikat

dan/atau perbuatan tercela atau yang dianggap bertentangan dengan kode etika para senator, yang tidak diperiksa secara sungguh-sungguh oleh komisi ini. Seperti di senat, di DPR (*House of Representative*), juga ada "*The Committe on Standarts of Official Conduct*" yang bertugas menegakkan aturan-aturan etika yang berlaku yang tercantum dalam "*Ethics Manual for Members, Officers, and employees of the United States House of Representatives*".

Sementara itu, dilingkungan pemerintahan eksekutif, paa pejabat dan pegawai di lingkungan pemerintahan federal dikendalikan oleh '*The Office of Goverment Ethics*' yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang tentang '*Ethics in Goverment*' pada tahun 1978¹³. Kantor inilah yang menangani segala urusan yang berkenaan dengan berbagai konflik kepentingan yang terjadi di kalangan pejabat dan pegawai negeri federal. Semua jabatan-jabatan publik yang pejabatnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden Amerika Serikat tetapi proses pengangkatannya harus melalui konfirmasi ataupun persetujuan Kongres , diharuskan memeriksakan dulu kekayaan pribadinya pada kantor urusan etika ini sebelum berkas-berkasnya diajukan kepada Kongres . Khusus berkenaan dengan pegawai negeri yang terlibat dalam kegiatan partai politik seperti juga terjadi di beberapa negara seperti Jerman, maka di Amerika Serikat dibentuk '*US Office of Special Council*' yang menanganinya sehingga tidak terjadi konflik kepentingan antara statusnya sebagai pegawai negeri dan statusnya sebagai anggota partai politik. Disamping itu, di lingkungan Mahkamah Agung Amerika Serikat terdapat pula "*Committe on Codes of Conduct*". Kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan norma etika dan aturan perilaku di kalangan hakim dan pegawai lembaga pengadilan dikembangkan melalui "*judicial Conference Committe on Codes of Conduct*" yang tersendiri.

Semua itu sangat membantu proses pembudayaan etika dalam peri kehidupan bernegara dan dalam penyelenggaraan negara secara keseluruhan.

¹³ 'Ethics In Government' Act 1978

Berfungsionalnya sistem etika itu dalam kehidupan nyata menjadi basis yang kuat bagi tegak dan berfungsinya sistem hukum berdasarkan prinsip *'the rule of law'*. Di lingkungan negara-negara maju OECD, juga telah disepakati untuk memberlakukan sistem kode etika ini di sektor publik. Misalnya, dokumen *'Improving Ethical Conduct in Publik Service'* telah diadopsikan secara resmi pada tahun 1998 yang isinya merekomendasikan pentingnya memberlakukan sistem kode etika di seluruh sektor publik dan mengusulkan cara-cara untuk meningkatkan kualitas kode etika diseluruh sektor publik¹⁴. Tentu saja, yang dimaksudkan dengan sektor publik disini, tidak hanya berkenaan dengan sektor negara, tetapi juga berkenaan dengan sektor publik pda umumnya, yaitu sektor negara (*state*) dan sektor masyarakat (*Civil Society*) yang berkenaan dengan kepentingan umum (*publik*). Harus dicatat pula pengertian kita yang ada selama ini seakan-akan kepentingan umum (*public*) itu identik dengan kepentingan negara (*state*) sekarang terbukti tidak lagi tepat. Kepentingan umum tidak selalu tercermin dalam apa yang akan kita mengerti sebagai kepentingan negara. Di lingkungan masyarakat madani dewasa ini berkembang pesat peranan kalangan organisasi non-pemerintah (*non governmental Organization*)¹⁵ yang

¹⁴ OECD Improving Ethical Conduct in the public Service, 23 April 1998, sebelum dokumen ini diadosikan. Tim OECD juga telah melakukan pengkajian mendalam mengenai berbagai aspek berkenaan dengan system kode etika di sektor publik ini. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen *"Ethics in the Public sector": challenges and opportunities for sector public* ini. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen *"Ethics in the Public sector: challenges and opportunities for OECD Countries (Ethics Check-list Draft), November 1997.*

¹⁵ Hanya saja, sayangnya, di Indonesia dewasa ini, pengertian organisasi non pemerintah (*ornop*) ini cenderung direduksikan dan dimonopolikan makna hanya oleh segelilintir organisasi yang biasa disebut LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau menyebut dirinya ORNOP (Organisasi Non Pemerintah) dalam arti sempit. Padahal, seharusnya dibedakan antara pengertian (a) LSM sebagai lembaga yang sungguh-sungguh merupakan lembaga swadaya masyarakat, seperti misalnya Nahdatul Ulama ataupun Muhammadiyah, dan banyak lagi lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang memang hidup mandiri; (b) LPSM sebagai Lembaga Pengembangan Swadaya masyarakat yaitu yang tugasnya mengembangkan swadaya masyarakat, meskipun Ia sendiri tidak bersifat swadaya. Lembaga-lembaga seperti inilah yang biasa disebut dengan salah kaprah sebagai LSM dan Ornop. Padahal mereka itu, tidaklah bersifat swadaya, tetapi hidup dan kegiatannya tergantung kepada donor yang sudah tentu mempunyai agenda dan kepentingannya yang tersendiri; dan (c) LSPM sebagai lembaga swadaya pengembangan masyarakat, yaitu lembaga yang memang bersifat swadaya untuk misi mengembangkan masyarakat (*community develoment*),

juga berkaitan dengan kepentingan umum, aktivitas organisasi-organisasi seperti ini juga berkaitan dengan kepentingan umum dan karena itu perilaku warganya perlu diatur dan dikendalikan dengan Instrumen '*code of ethics*', '*code of organization conduct*' dan '*code of the state's law*' yang efektif dan berkeadilan.

Dengan demikian semua bentuk organisasi publik di Indonesia, baik di sektor negara (*supra struktur* negara) maupun di sektor masyarakat (*infra struktur* masyarakat madani atau '*civil society*') saya usulkan agar diwajibkan dengan ketentuan Undang-Undang untuk menyusun Kode Etika masing-masing yang selanjutnya diberlakukan secara internal dan membentuk Dewan Kehormatan atau Komisi Etika atau Komisi Disiplin atau apapun nama yang bersifat independen untuk keperluan mengatur pemberlakuan dan menjalankan kode etika tersebut. Dewan Kehormatan itu dapat juga dibentuk secara *ad hoc* apabila timbul kasus, tetapi dapat pula dilembagakan secara tetap. Yang penting dijamin adalah keanggotaannya harus dipilih sedemikian rupa sehingga terjamin independensinya. Misalnya, anggotanya dapat pula ditentukan hanya lima puluh persen berasal dari dalam, sedangkan lima puluh persen lainnya dari kalangan luar yang dapat diharapkan lebih objektif.

Nantinya kita berharap semua organ negara dan pemerintah, seperti MPR (DPR dan DPD), DPRD, MA dan jajarannya (hakim dan pegawai pengadilan), MK, BPK, Pegawai Negeri, Tentara, Polisi, Jaksa, dan lain-lain sebagai diharuskan menyusun dan memberlakukan kode etika sendiri-sendiri dan membentuk komisi etika yang independen dilingkungan masing-masing. Ditingkat *infra struktur* masyarakat juga demikian misalnya, di lingkungan partai politik, lembaga, organisasi kemasyarakatan, perkumpulan (*vereeniging*), dan organisasi-organisasi profesi, dan lain-lain sebagainya, ketentuan mengenai

misalnya organisasi pesantren yang memang hidup mandiri dan misinyapun untuk tujuan mengembangkan masyarakat (*community development*).

kode etika dan komisi etika itu juga harus diwajibkan. Karena itu, Pemerintah ataupun Dewan Perwakilan Rakyat hendaklah segera memprakarsai tersusun dan terbentuknya Undang-Undang tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan dua ketetapan berkenaan dengan ini. Pertama, yang khusus berkenaan dengan penyelenggaraan negara, yaitu Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kedua, yang bersifat lebih umum, yaitu Ketetapan MPR No./MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Untuk melaksanakan kedua ketetapan itu, sebaiknya segera disusun satu Undang-Undang yang lebih operasional.

Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara sendiri dewasa ini telah memprakarsai perancangan draft Undang-Undang tentang etika aparatur negara. Semula materinya hanya dikhususkan untuk mengatur aparatur pemerintah dalam arti sempit (eksekutif), tetapi sekarang diperluas menjadi aparatur negara secara keseluruhan. Namun, jika kita mengacu kepada Ketetapan MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa tersebut diatas, maka diperlukan pula pengaturan organisasi yang menyeluruh, baik dalam upaya membangun sistem etika di tingkat supra struktur maupun di tingkat infra struktur masyarakat. Ada dua pengaturan yang dapat diusulkan, yaitu : **Pertama**, pengaturan dalam tiap-tiap Undang-Undang baru ataupun amandemen terhadap Undang-Undang lama yang akan mengatur mengenai organ, lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang terkait, baik tingkat supra struktur maupun infra struktur, misalnya dalam UU tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU tentang Mahkamah Agung, UU tentang Mahkamah Konstitusi, UU tentang Badan Pemeriksa Keuangan, UU tentang Partai Politik, UU tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU tentang Keormasan, dan lain-lain. **Kedua**, pengaturan mengenai sistem kode etika dan pemberlakuannya secara umum. Saya kiranya, dalam

hubungan ini, juga diperlukan satu Undang-Undang yang akan mengatur ketentuan-ketentuan pokok tentang etika dalam kehidupan berbangsa, sebagai penjabaran operasional atas ketentuan yang diadopsikan dalam TAP MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa tersebut di atas.

Kalau diperhatikan, para perancang Ketetapan MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa juga tidak membayangkan bentuk operasionalisasi etika yang ditentukan dalam ketetapan tersebut. Disana hanya ditentukan bahwa permasyarakatan etika itu tidak boleh dilakukan melalui pendekatan indoktrinasi seperti pengalaman kita dengan P4 dan BP7 di masa Orde Baru, akan tetapi, bentuk permasyarakatan yang dibayangkan, tetapi melalui pendekatan Khutbah, ceramah, dan pendidikan konvensional yang tidak ada bedanya dari pendekatan indoktrinasi yang dikritik sendiri oleh para anggota MPR. Karena itu, operasionalisasi, etika kehidupan berbangsa yang diatur dan diamanatkan dalam Ketetapan MPR tersebut memerlukan pengaturan lebih operasional melalui pendekatan kelembagaan yang lebih efektif. Oleh karena itu, memang diperlukan adanya satu Undang-Undang tersendiri tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengembangan Etika Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. UU inilah nantinya yang akan memayungi semua ketentuan tentang etika, kode etika, dan komisi etika yang diatur dalam berbagai Undang-Undang lain yang terkait. Karena itu, ada baiknya Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dapat mempertimbangkan untuk memperluas saja konsep rancangan Undang-Undang yang dewasa ini sedang mereka persiapkan untuk diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Keseluruhan sistem etika itu dapat kita namakan sebagai '*positif ethics*' dan berperan penting sebagai pendamping '*positif law*' dalam arti sebagai perangkat norma aturan yang diberlakukan secara resmi dalam satu ruang dan waktu tertentu. Jika etika positif ini dapat ditegakkan, niscaya etika publik pada umumnya dapat diharapkan tumbuh sebagai '*living ethics*' atau sebagai etika

yang hidup dan berfungsi sebagaimana mestinya. Inilah yang akan menjembatani antara nilai ajaran agama yang sangat luhur dan ideal dalam masyarakat yang dikenal sangat agamais di Indonesia dengan realitas Pelembagaan sistem kenegaraan modern yang menuntut rasionalitas berdasarkan sistem *'the rule of law'* yang diuraikan di atas. Ide-ide besar negara, hukum tidak akan tegak tanpa dilandasi basis etika yang hidup secara fungsional. Dengan begitu cita-cita kenegaraan kita tidak akan tinggal di atas kertas dan menyebabkannya hanya menjadi dunia wacana yang tidak mencerminkan kenyataan perilaku kita dalam kehidupan sehari-hari.

Demikianlah beberapa pandangan saya mengenai perkembangan-perkembangan yang telah terjadi dalam sistem politik dan ketatanegaraan di negara kita setelah Perubahan Keempat UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2002 yang lalu. Sebagai tindak lanjut perubahan-perubahan mendasar tersebut di atas, penting artinya bagi kita untuk mengadakan konsolidasi besar-besaran baik secara kelembagaan maupun dari segi-segi pengaturan pada tingkat yang lebih teknis dan operasional. Di samping itu, perubahan-perubahan mendasar itu juga membutuhkan kesediaan semua pihak untuk menyesuaikan diri, untuk mengubah cara berpikir dan melakukan *"switch mental"* sesuai dengan tuntutan perubahan. Lebih dari persoalan institusi, reformasi dan demokratisasi, pada akhirnya adalah persoalan perilaku dan persoalan sikap mental. Karena itu, penataan sistem aturan mutlak dilakukan, tetapi yang jauh lebih penting adalah kesediaan semua pihak untuk melakukan perubahan mental, perubahan perilaku atau lebih mendasar lagi revolusi kelakuan menuju ke arah cita-cita akhlaq yang lebih mulia dari masa lalu.