

SISTEM PENYELENGGARAAN NEGARA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Oleh:

Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH, MHum.

Disampaikan dalam acara "Sosialisasi Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Organisasi Profesi" yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Bagor, 18 September 2019

CITA NEGARA (*STAATSIDE*)

- ▶ **Dalam perspektif hukum tata negara, pembahasan mengenai konsep negara (*Staatsidee*) menjadi penting karena suatu konsep negara – suatu pandangan tentang negara, hakikat negara dan susunannya – mempunyai pengaruh besar terhadap penafsiran aturan-aturan dasar dalam tata negara, membantu memberi pengertian yang lebih tepat pada apa yang bisa dan apa yang telah dirumuskan secara tertulis.**
- ▶ **Karena, pandangan tentang hakikat negara itulah, teristimewa tentang kedudukan negara dan hubungan dengan warganya, yang digunakan sebagai titik tolak untuk menentukan segala sesuatu yang ingin diatur (soal hak dan kewajiban, misalnya) ketika menyusun konstitusi sebuah negara. Konsep negara menjadi landasan, atau berfungsi sebagai norma dasar dalam sistem hukum suatu negeri.**

CITA HUKUM (*RECHTSIDEE*) INDONESIA

- **Cita hukum bangsa Indonesia berakar dalam Pancasila, yang oleh para Bapak Pendiri Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan kefilosofan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana yang dirumuskan dalam UUD 1945.**
- **Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta.**
- **Cita hukum Pancasila harus mencerminkan tujuan menegara dan seperangkat nilai dasar yang tercantum baik dalam Pembukaan maupun batang tubuh UUD 1945.**

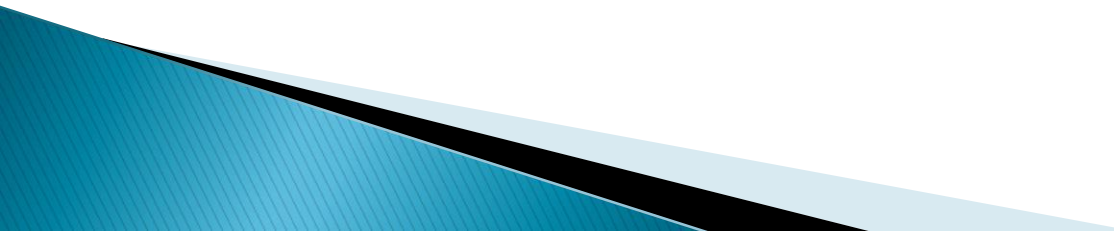
PANCASILA DAN PEMBUKAAN UUD 1945

- ▶ **Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 dianggap sebagai norma dasar, sebagai sumber hukum positif. Rumusan hukum dasar dalam pasal-pasal yang terdapat pada badan (batang tubuh) UUD 1945 adalah pancaran dari norma yang ada dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila.**
- ▶ **Asas-asas Pancasila terkandung dalam dan merupakan bagian dari Pembukaan UUD 1945, sehingga dengan menyebut Pembukaan UUD 1945 saja, asas-asas itu akan dengan sendirinya telah tercakup.**
- ▶ **Selain disebut sebagai cita-cita hukum, bagi Pembukaan UUD 1945 ini ada istilah lain yang digunakan, yaitu *Grundnorm* dan *Staatsfundamentalnorm* atau “pokok kaidah fundamental negara” seperti digunakan oleh Notonagoro.**

PERLUKAH AMANDEMEN ULANG (KELIMA) UUD NRI TAHUN 1945?

- 1. Setelah berjalan 17 tahun sejak UUD 1945 diamandemen ada kebutuhan untuk menyempurnakan UUD 1945 terkait kelembagaan MK, KY, DPD, DPR, MPR, dan Komisi-komisi Negara.**
- 2. Dampak pengalihan kewenangan Presiden dalam membentuk UU kepada DPR menyebabkan kekuasaan DPR terlalu besar dalam rekrutmen calon pejabat negara tetapi minim dalam fungsi legislasinya.**
- 3. Adopsi prinsip *checks and balances* ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum optimal, arogansi sektoral masih dominan.**
- 4. Mekanisme pertanggungjawaban masing-masing lembaga negara kepada publik sangat 'kabur' tafsir dan parktiknya. Bagaimana mekanismenya dan kepada siapa sesungguhnya pertanggungjawaban lembaga negara diberikan?**

REDUKSI KEKUASAAN PRESIDEN SETELAH AMANDEMEN UUD 1945

1. **Kekuasaan legislasi berkurang (Pasal 5 ayat 1)**
 2. **Pembatasan masa jabatan/periodisasi (Pasal 7)**
 3. **Dapat di *impeach* (Pasal 7A)**
 4. **Tidak dapat membekukan/membubarkan DPR (Pasal 7C)**
 5. **Hak prerogratif presiden berkurang (Pasal 13, 14, 15).**
- 

HUBUNGAN PRESIDEN & PEMBANTU PRESIDEN

- ▶ **Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, penyelenggara kekuasaan eksekutif adalah presiden (*single executive*), yang dalam melaksanakan kewajiban, kewenangan, dan tugasnya dibantu oleh wakil presiden (Pasal 4 ayat (2)) dan menteri-menteri negara (Pasal 17 ayat (1)) UUD NRI Tahun 1945.**
- ▶ **Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Dengan kata lain, hubungan antara Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat *collegial*. Salah satu konsekuensinya, dalam praktik diterima pandangan bahwa yang bertanggungjawab adalah Presiden.**

KONFLIK ANTARA METERI DENGAN KEPALA DAERAH

- 1. Arief R Wismansyah, Walikota Tangerang dengan Menkumham Yasonna Laoly dalam kasus IMB Gedung milik Kemenkumham di Kota Tangerang.**
- 2. Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta, dengan Luhut Binsar Pandjaitan, Menko Bidang Kemaritiman dalam kasus Reklamasi Teluk Jakarta.**
- 3. Basuki Tjahaya Purnama, Gubernur DKI Jakarta dengan Rizal Ramli, Menko Bidang Kemaritiman, juga dalam kasus Reklamasi Teluk Jakarta.**
- 4. F.X. Hadi Rudyatmo, Walikota Solo, dengan Gamawan Fauzi, Mendagri di era Presiden SBY.**
- 5. Bambang Dwi Hartanto, Wakil Walikota Surabaya, dengan Gamawan Fauzi, Mendagri pada era Presiden SBY, terkait larangan kepala daerah dan wakil kepala daerah melakukan demonstrasi menolak kenaikan harga BBM bersubsidi pada tahun 2013.**

PENGUATAN KEWENANGAN DPR

- 1. Memegang kekuasaan legislasi (Pasal 20)**
- 2. Memiliki hak-hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat 2)**
- 3. Anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas (Pasal 20A ayat 3)**
- 4. Mengusulkan *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden (Pasal 7A)**
- 5. Memilih anggota BPK (Pasal 23F), Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3), Hakim Konstitusi (Pasal 24C ayat 3), dan KY (Pasal Pasal 24B ayat 3)**

PARLEMEN INDONESIA PASCA AMANDEMEN

- ▶ **Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia 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.**
- ▶ ***Kedua*, Majelis tidak lagi berfungsi sebagai ‘*supreme body*’ yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar.**

LANJUTAN

- ▶ ***Ketiga***, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD 1945. 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***, dengan diadopsinya prinsip pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.

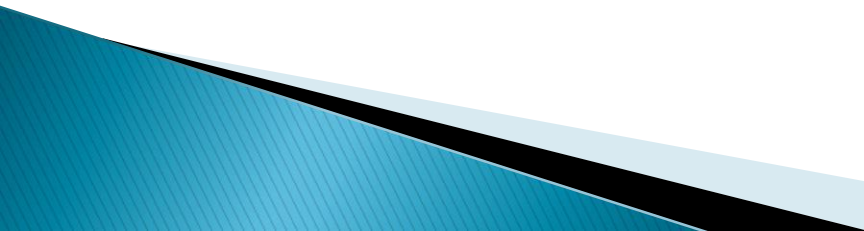
HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

- ▶ **Hubungan antara Pusat dan Daerah pasca Orde Baru dicirikan sebagai hubungan yang bersifat sentralistik mengalami perubahan paradigmatik, ditandai dengan sifat hubungan yang desentralistik dengan melimpahkan urusan ke daerah melalui otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.**
- ▶ **Selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, persoalan hubungan Pusat dan Daerah bersumber pula pada hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah.**

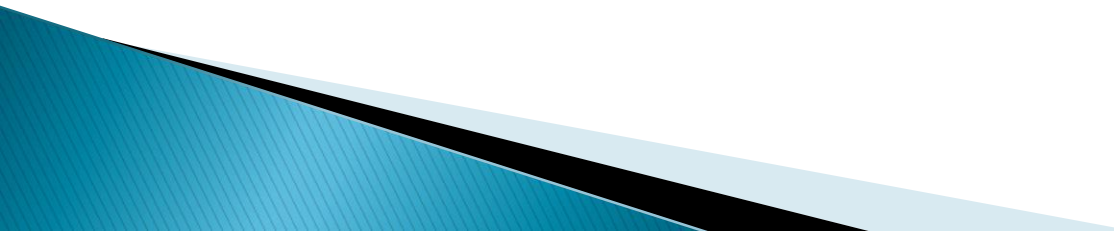
RELASI DEMOKRASI DENGAN DESENTRALISASI

- ▶ **Pandangan bahwa desentralisasi itu memiliki relasi kuat dengan demokratisasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat.**
- ▶ **Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi. Tanpa adanya akuntabilitas, rakyat di daerah bisa menarik mandat yang telah diberikan melalui pemilihan.**

PASAL 18A UUD NRI TAHUN 1945

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten, kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**
- > Hubungan Pusat dan Daerah meliputi hubungan kewenangan, keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah.**
- 

PASAL 18B UUD NRI TAHUN 1945

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**
 - (2) 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 dengan undang-undang.**
- 

PERDA BERMASALAH

- ▶ **Rekomendasi Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan sejumlah Perda yang dipandang bermasalah:**
 - (1) **Tumpang tindih dengan pajak pusat;**
 - (2) **Pungutan retribusi yang tidak sesuai dengan prinsip retribusi;**
 - (3) **Menimbulkan duplikasi dengan pungutan daerah;**
 - (4) **Menghambat arus lalu lintas barang;**
 - (5) **Berakibat meningkatnya beban subsidi pemerintah.**

PERDA MENGHAMBAT LAJU INVESTASI DI DAERAH

- ▶ **Setidaknya terdapat 3143 Peraturan Daerah (Perda) baik perda provinsi maupun perda Kabupaten/Kota yang telah dibatalkan Presiden melalui Kementrian Dalam Negeri pada tahun 2016 silam.**
- ▶ **Menteri Tjahyo Kumolo menyatakan bahwa perda tersebut dibatalkan karena menghambat laju investasi di daerah.**
- ▶ **“Pemerintah Jokowi Batalkan 3.143 Peraturan Daerah”, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613184515-32-137842/pemerintah-jokowi-batalkan-3143-peraturan-daerah/> pada tanggal 25 Oktober 2017**

PROBLEMATIKA INVESTASI

- ▶ Menurut Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia, 5 (lima) permasalahan pokok yang dihadapi dunia usaha di Indonesia yaitu:
 - ▶ a) **perpajakan**, b) **kepastian dan penegakan hukum**, c) **ketenagakerjaan**, d) **infrastruktur fisik**, dan e) **otonomi daerah**.
- ▶ JETRO (*Japan External Trade Organization*) menyampaikan permasalahan investasi di Indonesia yang diformulakan sebagai 3L dan 1I yaitu: ***law, labour, local dan investment policy***.

OBESITAS REGULASI

Apindo: masih ada Peraturan Menteri yang menghambat investasi.

Istana : 15 Kementrian membuat aturan yang menghambat investasi.

Sampai Oktober 2018:

- **7621 Peraturan Menteri**
- **765 Peraturan Presiden**
- **452 Peraturan pemerintah**
- **107 Undang-Undang**

Implikasi Obesitas Regulasi:

- 1. Potensi tumpang tindih**
- 2. Beban harmonisasi dan sinkronisasi**
- 3. Tidak ada lembaga yang melakukan monitoring & evaluasi**

PUTUSAN MK NO. 56/PUU-XIV/2016 & Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015

- ▶ **Mahkamah berpendapat bahwa kewenangan yang diberikan kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota telah menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.**
- ▶ **Begitu juga mengenai kepentingan umum dan/atau kesusilaan yang juga dijadikan tolok ukur dalam membatalkan Perda yang termuat dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (3) UU Pemda, menurut Mahkamah juga merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolok ukur tersebut, selain ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikarenakan telah termuat dalam undang-undang, sehingga juga dapat dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda.**

Lanjutan

- ▶ **Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dengan dikeluarkannya keputusan Gubernur tidak sejalan dengan rezim peraturan perundang-undangan karena selain Keputusan Gubernur tidak dikenal sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 juga telah terjadi kekeliruan jika Perda Kabupaten/Kota yang hakekatnya berbentuk peraturan (*regeling*) dibatalkan dengan Keputusan (*beschikking*).**
- ▶ **Melalui pertimbangan hukum tersebut, maka pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui mekanisme *executive review* adalah bertentangan dengan UUD 1945.**