

# **Draft Naskah Buku Putih (as of Pasca Diskusi Lanjutan di Hotel Red Top, Pecenongan, Jakarta, 10 September 2008)**

## **Kebutuhan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia\***

Zainal Arifin Mochtar\*\*

### **A. Pengantar**

Ketika gerbong reformasi didorong di tahun 1998, kebutuhan akan adanya reformasi hukum, termasuk reformasi konstitusi (Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/UUD 1945) adalah permintaan yang tidak tertawar. Hingga saat ini tuntutan reformasi hukum tetap merupakan hal yang penting karena pasca empat kali perubahan konstitusi, bangunan sistem hukum Indonesia belum kunjung usai, bahkan masih jauh dari kesan selesai.

Reformasi hukum dapat dikatakan sangat erat kaitannya dengan keseluruhan perbaikan yang dibutuhkan oleh bangsa ini. Perbaikan sistem politik, sistem ekonomi dan pelbagai sistem lainnya tetap saja membutuhkan sentuhan dari sisi hukum. Karena, perbaikan-perbaikan sistem tersebut dapat diupayakan dengan peluang keberhasilan yang lebih besar besar jika dasar regulasinya ikut didorong ke arah perbaikan. Regulasi yang baik adalah regulasi yang antara lain adalah diterima dan ditaati oleh masyarakat serta mampu

---

\* Makalah yang dibuat untuk Acara Sosialisasi Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara bagi Pengurus dan Anggota Organisasi Mahasiswa Lintas Agama, Pusdik Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Bogor, 18 April 2018.

\*\* Pengajar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Ketua Pusat Kajian Antikorupsi (PuKAT Korupsi FH UGM)

memenuhi rasa keadilan masyarakat karena mengandung pengayoman kepada seluruh masyarakat serta terdapat kepastian.

Bingkai dari keseluruhan perbaikan hukum tersebut tentunya adalah agenda perbaikan konstitusi. Menurut S.W. Couwenberg, konstitusi adalah semua asas hukum, aturan hukum dan lembaga-lembaga yang berhubungan dengan susunan dan arah perkembangan kehidupan bersama yang terorganisasikan secara kenegaraan. Karenanya, bagian yang tidak ditawarkan dari suatu cita-cita reformasi hukum adalah reformasi konstitusi. Seperti apa yang dikatakan oleh Hans Kelsen bahwa konstitusi merupakan dasar tertib hukum nasional (*the constitution is the highest within national law*). Menjadi dasar dari segala jenis peraturan hukum.

Untuk dapat menjadi dasar dari semua peraturan hukum, tentunya dibutuhkan konstitusi yang tepat, yaitu konstitusi yang baik dan mampu melindungi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Konstitusi yang mampu menjadi dasar dari sendi kehidupan bangsa. Termasuk sistem pemerintahan pusat dan daerah yang bertumpu pada kebijakan desentralisasi.

Dalam struktur pemerintahan pusat, kedudukan presiden dan berbagai lembaga negara lainnya menarik untuk ditempatkan kembali secara benar dalam sistem pemerintahan presidensial dengan model parlemen dua kamar (*bicameral*) yang dicita-citakan selama ini.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bertumpu pada kebijakan desentralisasi dan otonomi juga harus ditata secara lebih baik dalam kerangka reformasi hukum. Silih bergantinya aturan yang melandasi pola desentralisasi dan otonomi juga menjadi hal yang tidak kalah menariknya untuk dianalisis sebagai bagian dari upaya reformasi hukum.

Selain itu, upaya reformasi hukum harus juga dibaca dalam rangka penegakan hukum substantif yang mampu memerankan hukum yang responsif, berkeadilan dan berkemanfaatan serta antikorupsi. Karenanya, reformasi hukum tentulah merupakan salah satu di antara agenda penting yang harus dipetakan dalam menghadapi tantangan ke depan.

### **Problem Ketatanegaraan**

Meski telah mengalami perubahan selama empat kali (tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002), konstitusi Indonesia masih jauh dari kesan rapih dan selesai. Memang, pasca empat kali amandemen, konstitusi Indonesia telah memberikan wajah konstitusionalisme yang lebih baik.

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 dilakukan dalam Sidang Umum MPR pada bulan Oktober 1999. Perubahan pertama ini dapat dikatakan sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan masyarakat yang cenderung mensakralkan atau menjadikan UUD 1945 sebagai kitab suci yang tidak boleh disentuh ide perubahan sama sekali. Beberapa aspek penting dari perubahan tersebut antara lain adalah perbaikan sistem kepresidenan dengan segala hak, kewajiban dan pemilihannya. Pasal-pasal yang diperbaiki dalam amandemen pertama lebih memberikan penekanan pada perdebatan yang muncul pada awal kejatuhan rezim Soeharto. Model presiden seumur hidup, ditutupi dengan memberikan pembatasan periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden (maksimal dua kali masa jabatan).

Di samping itu, amandemen pertama juga mengurangi secara mendasar kecenderungan *executive heavy* yang terdapat dalam UUD 1945 (sebelum diubah). Misalnya, melakukan amandemen terhadap pasal-pasal yang terkait dengan DPR. Dalam hal pengangkatan Duta Besar, dan memberikan Amnesti serta Abolisi misalnya, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR.

Perubahan Kedua dilakukan dengan mengubah rumusan pasal-pasal yang bersangkutan dan atau dengan menambah beberapa ayat dari pasal yang bersangkutan pada perubahan yang pertama. Misalnya, mengenai pertahanan dan keamanan memuat lebih banyak ayat dibandingkan ayat-ayat pada konstitusi terdahulu serta mengatur berbagai hal baru yang sebelumnya tidak pernah diatur.

Perubahan kedua memberikan titik tekan pada tiga hal. *Pertama*, memberikan landasan yang lebih kokoh terhadap keberadaan daerah dan pemerintahan daerah. *Kedua*, melanjutkan usaha penguatan terhadap peranan DPR dalam proses penyelenggaraan Negara. *Ketiga*, memberikan penambahan yang lebih luas terhadap ketentuan hak asasi manusia yang dirasakan amat terbatas dalam UUD 1945.

Pada perubahan ketiga, antara lain diatur tentang hal-hal yang bersifat mendasar, seperti adanya penegasan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, juga penarikan ketentuan mengenai Indonesia sebagai negara hukum dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Di samping itu ditetapkan pula tentang kewenangan-kewenangan MPR, mekanisme putaran pertama sistem pemilihan Presiden secara langsung, mekanisme impeachment Presiden, tentang Dewan Perwakilan Daerah, tentang Pemilihan Umum, dan Badan Pemeriksa Keuangan, serta kehadiran lembaga-lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Sedangkan pada perubahan keempat lebih merupakan penyelesaian terhadap bagian-bagian yang masih tersisa dalam amandemen sebelumnya. Hanya saja, sejarah mencatat bahwa empat kali awal amandemen konsitusi Indonesia tidak melalui "cetak biru" yang rapih. Artinya, perubahan UUD 1945 selama ini bukan dalam perencanaan yang matang, tetapi terkesan tambil sulam dengan mengikuti gejolak politik pada masing-masing waktu perubahan tersebut. Padahal, materi UUD 1945 yang asli telah mengalami perubahan substantif secara besar-besaran. Sehingga, Perubahan Pertama UUD 1945 disahkan dalam Sidang Umum MPR-RI 12-19 Oktober 1999 hingga Perubahan Keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 masih menyimpan berbagai kekurangan baik yang bersifat substansial, maupun redaksional yang dapat memicu mis-interpretasi.

Akan tetapi, secara substansial, konstitusi Indonesia belum secara substantif menyelesaikan beberapa hal. *Pertama*, Indonesia dalam bidang eksekutif menganut sistem presidensial. Namun, apabila dicermati dalam

konstitusi yang ada saat ini, sistem presidensial yang ada di Indonesia sangat kabur. Hal ini tercermin dari beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Presiden yang tidak sesuai dengan sistem presidensial. Dalam hal ini, termasuk peran presiden dalam legislasi yang ternyata tidak mengikuti model bikameral yang selama ini dicita-citakan.

*Kedua*, perubahan posisi maupun kewenangan MPR yaitu tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara melainkan menjadi lembaga negara yang kedudukannya sama dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal kewenangan, terjadi pemangkasan kewenangan MPR yang tidak lagi memilih Presiden tetapi hanya melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kewenangan untuk menetapkan GBHN juga dihapuskan seiring dengan penghapusan GBHN, namun masih berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD. MPR kemudian tetap hadir sebagai kamar tersendiri, selain dari dua kamar yang ada yakni DPR dan DPD. Karenanya, alih-alih menjadi sistem bicameral, model kamar yang tercipta malah terkesan menjadi tiga kamar (*three cameral*).

*Ketiga*, tentang kekuasaan yudikatif. Pasca reformasi, kelahiran Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) ternyata tidak diikuti dengan rapuhnya pola hubungan antara ketiga lembaga tersebut. Walau KY diidealkan melakukan pengawasan terhadap semua hakim, namun ternyata Putusan MK telah menyatakan bahwa hakim konstitusi bukanlah berada pada ranah pengawasan KY. Kerapuhan posisi MK sebagai *court of law* dan Mahkamah Agung (MA) sebagai *court of justice* juga belum nampak. Termasuk pembagian kewenangan antara kedua pemegang kekuasaan yudikatif ini masih menimbulkan kerancuan.

*Keempat*, konsep desentralisasi dan otonomi. Perubahan konstitusi telah menempatkan pembagian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) diperjelas, yakni bahwa NKRI terdiri dari daerah provinsi-provinsi dan kemudian daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Disamping memperjelas mengenai daerah-daerah yang terdapat di

Indonesia, juga dijelaskan mengenai pola pemerintahan di daerah yaitu *"pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"*.

*Kelima*, membenahan hak-hak azasi manusia yang ada di dalam konstitusi. Ada beberapa hal yang mesti dilakukan. Sinkronisasi, restrukturisasi serta penambahan hak-hak penting yang lainnya tetap menjadi agenda yang diperlukan. Misalnya hak buruh dan hak perempuan belum masuk menjadi agenda dalam perubahan konstitusi sebelumnya.

*Keenam*, perapihan lembaga-lembaga negara yang ada dalam struktur negara maupun pemerintahan yang ada saat ini. Meski harus diakui, inflasi lembaga negara adalah suatu hal yang tidak terhindarkan, tetapi perapihan dan perampingan tetap diperlukan sebagai bagian dari mengatasi banyaknya lembaga negara yang ada saat ini.

Selain agenda-agenda perubahan hukum dan konstitusi yang ada di atas, salah satu permasalahan penting yang juga harus diselesaikan adalah banalitas korupsi yang masuk ke banyak lembaga negara dan lembaga pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Reformasi hukum yang antikorupsi serta lebih mampu menegakkan hukum substantif menjadi permintaan yang tidak terelakkan dalam menghindari kemungkinan-kemungkinan dikuasainya kebijakan dengan dasar kepentingan kelompok maupun perorangan. Hal yang segera harus diakhiri oleh karena hal itulah yang memangsa bahkan membajak perbaikan bangsa.

### **Beberapa Ide Solusi Konstitusi**

Meski amandemen konstitusi bukanlah suatu hal yang sakral, tetapi ia juga bukan merupakan benda yang layak untuk dijual murah. Konstitusi dalam ciri negara modern adalah suatu bentukan kesepakatan (*consensus*) yang

meliputi 3 hal (Prof. Jimly Asshiddiqie, 2004), yakni: kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Karenanya dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *'rule of the game'* yang ditentukan bersama dan melibatkan pelaku-pelaku utama kehidupan berbangsa dan bernegara. Juga kesepakatan yang berkenaan dengan: (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara. Selain itu, konstitusi juga merupakan kesepakatan yang berkenaan dengan cita-cita bersama seluruh rakyat yang sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara.

Mengacu pada pemikiran-pemikiran tersebut di atas terkandung arti bahwa melaksanakan amandemen konstitusi bukan semudah membalikkan telapak tangan. Sebab amandemen akan berkaitan erat dengan ketiga konsensus tersebut. Dan yang terpenting adalah bagaimana pelibatan unsur utama dalam konstitusi itu sendiri yakni rakyat secara keseluruhan.

Selain perlu pelibatan seluruh rakyat secara lebih *massif*, substansi perubahan juga harus dapat membangun dasar serta pilar hukum Indonesia ke depan sesuai dengan cita-cita kenegaraan Indonesia. Aspek-aspek yang perlu pembenahan secara substantif tersebut mencakup: perlunya penegasan sistem pemerintahan presidensial, perlunya perapihan model lembaga legislatif, perlunya perapihan model kekuasaan kehakiman, pola pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi dan otonomi, penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), penataan lembaga negara. Secara rinci, pembenahan-pembenahan tersebut akan diuraikan seperti di bawah ini.

## **1. Menegaskan Sistem Pemerintahan Presidensial**

Kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang sangat penting dalam sebuah negara. Fungsi utama kekuasaan eksekutif adalah melaksanakan pemerintahan dengan berpegang pada pengaturan yang ada dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di Indonesia kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden. Kekuasaan Presiden di Indonesia mencakup fungsi sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan. Presiden selaku kepala negara fungsinya bersifat simbolik yang mencakup juga hak prerogatif. Fungsi yang bersifat simbolik tercermin dalam kewenangan presiden untuk memberikan gelar ataupun tanda jasa sedangkan hak prerogatif presiden mencakup kewenangan berupa pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, menyatakan perang dan keadaan bahaya, membuat perjanjian internasional, memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi serta berwenang mengangkat duta dan konsul.

Indonesia dalam bidang eksekutif menganut sistem presidensial. Namun, apabila dicermati dalam konstitusi yang ada saat ini, sistem presidensial yang ada di Indonesia sangat kabur. Hal ini tercermin dari beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Presiden yang tidak sesuai dengan sistem presidensial.

Karenanya, ada beberapa hal yang dapat didorong dalam kerangka menguatkan sistem presidensial ini, yakni: *pertama*, perubahan kewenangan Presiden selaku kepala pemerintahan yaitu kewenangan mengajukan serta ikut terlibat dalam pembahasan RUU untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Presiden dalam usulan amandemen ini hanya berwenang untuk mengajukan RUU dan tidak ikut dalam pembahasan RUU. Dalam mengajukan RUU, Presiden terbatas hanya dapat mengajukan RUU mengenai APBN. Pengecualin terhadap keikutsertaan Presiden dalam pembahasan RUU untuk ditetapkan menjadi undang-undang hanya pada pembahasan RUU mengenai APBN yang telah diajukan kepada DPR dan DPD. Sementara, DPR dan/atau DPD memiliki kewenangan untuk mengusulkan perubahan terhadap RUU mengenai APBN tersebut.

Dalam proses legislasi Presiden diberikan kewenangan tambahan berupa hak tolak (*veto*). Hak penolakan —sering disebut hak *veto*— Presiden terhadap suatu RUU untuk disahkan menggambarkan adanya sistem *checks and balances* yang lebih baik antara Eksekuti (Presiden) dan legislatif (DPR dan DPD) sehingga dapat saling mengontrol. Selama ini di Indonesia tidak terjadi mekanisme *checks and balances* dalam proses legislasi. Hal ini dikarenakan adanya konsep pembahasan bersama antara legislatif dan eksekutif sehingga menghilangkan mekanisme *veto*. Di Indonesia yang ada hanyalah apabila dalam jangka waktu 30 hari setelah RUU disetujui, presiden tidak menandatangani RUU maka RUU tetap jadi UU, bentuk seperti ini sering diistilahkan *pocket veto*.

*Kedua*, Perubahan yang menyangkut peran Presiden sebagai kepala negara yaitu mengenai kewenangan menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang berdampak luas serta menimbulkan beban APBN harus juga meminta persetujuan dari DPD, tidak hanya meminta persetujuan dari DPR. Perubahan ini terkait dengan perubahan yang terjadi dalam kekuasaan legislatif dimana kekuasaan legislatif kedepan akan dipegang oleh dua lembaga secara seimbang, yaitu DPR dan DPD.

Perubahan kewenangan dalam fungsi Presiden sebagai kepala negara juga terjadi pada hak prerogatif Presiden untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Dalam kewenangan sebagai kepala negara, tidaklah diperlukan adanya pertimbangan DPR dalam hal amnesti dan abolisi. Pertimbangan politis bukan merupakan hal yang penting dalam urusan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Tetapi, membutuhkan pertimbangan hukum. Hal ini untuk mengefisiensikan fungsi serta menghindari politisasi maka pertimbangan untuk melaksanakan hak amnesti dan abolisi tidak diberikan kepada DPR tetapi hanya difokuskan pada Mahkamah Agung sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pelaksanaan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung berkaitan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi merupakan pelaksanaan fungsi kepenasihatatan (*advisory function*) dari Mahkamah Agung di bidang hukum yang dimilikinya.

*Ketiga*, perubahan pada mekanisme rekrutmen serta pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Sebaiknya, dibuka kemungkinan calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak berasal dari partai politik yaitu calon independen.

*Keempat*, perubahan yang terkait dengan proses pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Sebaiknya ada penegasan peran DPD sebagai lembaga yang juga memegang fungsi pengawasan terhadap presiden. Pemberhentian Presiden tidak dapat dilakukan hanya atas persetujuan DPR melainkan harus juga dengan persetujuan DPD. Proses pemakzulan dalam usulan ini memangkas kemungkinan politisasi oleh DPR karena ketentuan lama sangat memberikan kesempatan politisasi oleh DPR.

## **2. Perapihan Model Lembaga Legislatif**

Pilihan jumlah kamar yang bikameral di parlemen sebaiknya ditegakkan dengan memolanya menjadi sistem bikameral yang efektif. Dalam sistem ini, hanya terdapat dua lembaga yang merepresentasikan bidang legislatif, yaitu DPR dan DPD. Tujuan dari bicameral efektif ini agar tercipta hubungan antar kamar yang menghasilkan relasi yang tidak saling melemahkan hubungan kedua lembaga tetapi juga tidak memunculkan *deadlock* dalam hubungan tersebut. Efektif yang dimaksud berarti terjadinya *checks and balances* yang dinamis antara DPR dan DPD dalam melaksanakan tugas dan wewenang yang dimilikinya. Dalam sistem bikameral yang efektif ini, MPR tidak merupakan sebuah lembaga tersendiri melainkan hanya menjadi sebuah *joint session* DPR dan DPD dalam hal-hal tertentu saja.

Sistem bicameral efektif juga menggambarkan bahwa fungsi legislasi hanya dilakukan oleh lembaga legislatif tidak mengikutsertakan lembaga eksekutif yaitu Presiden seperti praktik yang ada di Indonesia saat ini. Peran Presiden sebagai eksekutif hanya mengesahkan RUU menjadi undang-undang dan dapat mengajukan RUU mengenai APBN serta hanya ikut dalam pembahasan RUU apabila terjadi usulan perubahan terhadap RUU mengenai

APBN oleh DPR dan/atau DPD. Namun, Presiden diberikan hak tolak terhadap suatu RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan DPD untuk disahkan menjadi undang-undang.

Membiarkan adanya konsep pembahasan bersama antara legislatif dan eksekutif dalam pembahasan RUU menimbulkan suatu kerancuan secara konseptual mengenai sistem apa yang diterapkan di Indonesia sebab sistem ini tidak lazim dengan konsep sistem presidensial yang ada secara praktik maupun teori ketatanegaraan.

Hak penolakan —sering disebut hak *veto*— Presiden terhadap suatu RUU untuk disahkan menggambarkan adanya sistem *checks and balances* yang lebih baik antara Eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR dan DPD) sehingga dapat saling mengontrol. Selama ini di Indonesia tidak terjadi mekanisme *checks and balances* dalam proses legislasi. Hal ini dikarenakan adanya konsep pembahasan bersama antara legislatif dan eksekutif sehingga menghilangkan mekanisme veto. Di Indonesia yang ada hanyalah apabila dalam jangka waktu 30 hari setelah RUU disetujui, presiden tidak menandatangani RUU maka RUU tetap jadi UU, bentuk seperti ini sering diistilahkan *pocket veto*.

Implikasi penegasan bicameral efektif ini adalah hilangnya sifat kelembagaan MPR. Dalam usulan amandemen ini, MPR bukan merupakan sebuah lembaga negara yang permanen melainkan hanya sebuah forum gabungan antara DPR dan DPD. Apalagi secara de facto, tugas MPR hanyalah bersifat insidental, yakni; Untuk mengubah dan menetapkan UUD; Untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul DPR apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela ataupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden; Untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan; Memilih Wakil Presiden ketika Wakil Presiden menggantikan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Presiden; Proses pengambilan sumpah Presiden dan Wakil Presiden sebelum memangku jabatannya.

Hal lainnya adalah dalam hal fungsi legislasi. Prinsip bicameralisme menjadikan pentingnya pelibatan dua kamar yang ada dalam proses legislasi. Pada saat ini, hubungan kerja dalam legislasi yaitu pembahasan RUU untuk ditetapkan

menjadi undang-undang dilakukan bekerjasama dengan badan eksekutif yaitu pemerintah. Namun, ke depan DPR dalam bidang legislasi DPR haruslah bekerjasama dengan DPD dan kewenangan yang dimiliki oleh DPR sejajar dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Konsekuensinya adalah DPR dalam pembahasan RUU harus memperoleh persetujuan DPD bukan persetujuan dari Presiden, apabila terdapat suatu RUU yang sedang dibahas dan tidak disetujui oleh DPD maka RUU tersebut tidak dapat ditetapkan sebagai undang-undang. Dalam usulan ini, Presiden tidak ikut terlibat dalam proses legislasi, pengecualian hanya terdapat pada proses legislasi RUU mengenai APBN yaitu apabila APBN yang diusulkan oleh Presiden tidak disetujui oleh DPR ataupun DPD maka DPR dan DPD membentuk panitia bersama yang mengikutsertakan Presiden dalam pembahasan RUU APBN tersebut.

Dengan keinginan menegaskan prinsip bikameralisme yang efektif, maka harus ada penguatan peran dan fungsi DPD. DPR dan DPD harus dipola secara lebih sejajar dengan persamaan dalam bidang persamaan hak dalam fungsi legislasi, persamaan hak dalam fungsi anggaran, fungsi pengawasan, pengisian jabatan publik, persamaan hak yang dimiliki oleh anggota, serta persamaan hak dalam fungsi tertentu bersama Presiden.

Penegasan model bicameralisme yang efektif dengan dua kamar yang cenderung equivalen ini bukan saja untuk menegaskan sistem parlemen yang lebih sesuai secara praktik maupun teoritik, tetapi juga diidealkan menciptakan sistem *checks and balances* dalam kamar di parlemen.

### **3. 3. Perapihan Model Kekuasaan Kehakiman**

Dalam upaya perapihan kekuasaan kehakiman, dua pelaku kekuasaan kehakiman yakni MA dan MK harus tetap kuat dan mandiri. Karenanya, kewenangan antara kedua lembaga tersebut harus dirapihkan dalam upaya menghindari tumpang tindih dan ketidaktepatan penempatan kewenangan di antara kedua lembaga tersebut.

Beberapa hal yang sebaiknya dilakukan adalah: *pertama*, mengeluarkan KY dari bab Kekuasaan Kehakiman dan diletakkan pada bab tersendiri yaitu Komisi Negara. Keberadaan Komisi Yudisial tentu saja penting untuk tetap dipertahankan. Namun, keberadaan KY yang berada pada satu bab dengan kekuasaan kehakiman tidak terlalu tepat secara struktur konstitusi.

*Kedua*, dihapuskannya kewenangan MA untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Penghapusan wewenang Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dimaksudkan untuk memberikan pembagian wewenang yang tegas antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yaitu Mahkamah Agung berwenang sebagai *court of justice* sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang sebagai *court of law*. Kewenangan untuk pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dijadikan bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law*.

Alasan lainnya adalah ketidakefektifan rezim pengujian peraturan ketika dibedakan secara kelembagaan antara UU dengan yang dibawah UU. Fakta menunjukkan seringkali tercipta peraturan di bawah UU yang masih berlaku, padahal UU yang memayunginya telah dibatalkan di MK. Dengan menyatukan kewenangan ini di MK, maka MK diharapkan dapat merapihkan peraturan UU maupun di bawah UU yang diuji di MK.

*Ketiga*, untuk MK, penting untuk ditambahkan beberapa kewenangan yakni memutus permohonan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap seperti yang telah dikemukakan di atas.

*Keempat*, pada MK juga ditambahkan dengan kewenangan untuk memeriksa pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Pengaduan Konstitusional adalah pengadilan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh penyelenggara negara setelah semua upaya hukum melalui peradilan di Mahkamah Agung ditempuh. Pengaduan Konstitusional yang dilakukan oleh

Mahkamah Konstitusi ini hanya dapat terjadi apabila semua upaya hukum yang terdapat dalam mekanisme peradilan di wilayah peradilan Mahkamah Agung telah dilakukan dan MK tidak boleh mengadili perkara pengaduan konstitusional dimana kasus pelanggaran HAM tersebut sedang ditangani oleh peradilan di lingkungan Mahkamah Agung. Dengan hal ini, maka kasus pelanggaran Ahmadiyah dan berbagai friksi berdasarkan hak dapat diselesaikan dengan landasan hukum yang lebih kuat dan jelas.

*Kelima*, MK juga ditambahi dengan kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Kewenangan ini merupakan perluasan dari kewenangan MK yang semula hanya dapat memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Namun, karena dalam praktiknya ternyata sangat dimungkinkan adanya sengketa antara lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan UUD, melainkan hanya UU. Hal inilah yang membutuhkan mekanisme penyelesaian sengketa yang dimaksud dan karenanya MK menjadi lembaga yang tepat untuk menyelesaikannya.

#### **4. 4. Pola Pemerintahan Daerah Berdasar Desentralisasi dan Otonomi**

Dalam usulan ini, pola hubungan antara pusat dan daerah menganut asas desentralisasi dan otonomi kecuali yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Asas desentralisasi merupakan lawan (antitesis) dari sentralisasi. Artinya dalam pelaksanaan desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengembangkan daerahnya asalkan tidak bertentangan dengan pengaturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam hal-hal tertentu. Jadi hubungan hirarkis antara pusat dan daerah hanya menyangkut hal-hal tertentu yang secara tegas telah ditentukan sedangkan kewenangan lain selain dari yang telah ditentukan secara tegas tersebut menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Dalam penegasan hubungan pusat dan daerah yang berdasarkan desentralisasi dan otonomi tersebut menarik untuk dipikirkan pola pemerintahan daerah, apakah masih tepat jika memasukkan DPRD yang idealnya merupakan legislatif lokal, menjadi bagian dari pemerintahan daerah. Tentu, terdapat beragam pilihan dengan landasan teoritiknya masing-masing. Karenanya, jika pola pemerintahan daerah mau dibuat pada pilihan tertentu, maka harus juga ada kesamaan pola pandang dan pemikiran antara pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Implikasi terbesarnya adalah pada produk peraturan daerah yang memiliki kedudukan dan arti yang sangat strategis dalam penyelenggaraan negara. Menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda merupakan salah satu produk hukum yang hierarkinya berada di bawah Peraturan Presiden. Sekalipun posisi Perda berada di paling bawah dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan, tetapi Perda memiliki kedudukan yang amat strategis bagi daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di daerahnya seperti diamanatkan oleh peraturan perundangan di atasnya. Tanpa adanya Perda, kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah di wilayah kerjanya akan dinilai illegal dan karena itu dapat menjadi bahan penentangan oleh masyarakat di daerah tersebut. Jika kondisi seperti terjadi, maka akan timbul instabilitas di berbagai bidang kehidupan di daerah tersebut yang akan berimplikasi pula pada terjadinya instabilitas nasional. Hal itu disebabkan karena Indonesia menganut sistem negara kesatuan yang artinya ialah bahwa Pemerintah yang berdaulat ke dalam maupun ke luar adalah Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah harus tunduk kepada Pemerintah Pusat.

## **5. 5. Penegakan HAM**

Penegakan hukum dan HAM merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Jaminan atas hak azasi manusia juga meningkat seiring dengan harapan demokratisasi dan perbaikan kehidupan berbangsa dan bernegara. Karenanya, dalam hal isu hak azasi manusia, memasukkan beberapa hak penting yang belum diatur ke dalam konstitusi adalah hal yang semakin menjaminakan penegakan hukum dan HAM.

Beberapa hak penting, misalnya hak kebebasan pers dan media, hak menerima dan menyampaikan ide, kreatifitas seni, kebebasan akademik dan ilmiah, hak perempuan, serta hak anak sangatlah penting untuk diintegrasikan dalam kerangka menambah kuatnya pemihakan terhadap agenda penegakan HAM dalam kerangka penegakan hukum di Indonesia.

## **6. 6. Penataan Lembaga Negara**

Kompleksitas permasalahan yang terjadi dalam bidang ketatanegaraan yang terjadi saat ini memunculkan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan. Lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan ini diistilahkan dengan Komisi Negara. Komisi negara adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya.

Di dalam konstitusi, terdapat beberapa lembaga negara penunjang tersebut. Ada juga beberapa diantaranya yang dibentuk melalui UU. Bahkan, ada juga begitu banyak lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan di bawah UU, bahkan dengan konsep keputusan, baik keputusan menteri ataupun keputusan presiden. Dengan jumlah yang lebih dari 100 lembaga saat ini, maka kebutuhan merapihkannya menjadi hal yang mutlak.

Salah satu yang dapat dilakukan adalah perapihan di dalam konstitusi. Lembaga negara yang ada seharusnya dikaitkan dengan prinsip-prinsip negara hukum yang meliputi; pemilu yang jujur, pers yang bebas, penegakan HAM, kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri, serta penegakan *good*

*governance*. Masing-masing lembaga nantinya akan menangani penegakan prinsip negara hukum tersebut. Misalnya saja, gabungan antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Lembaga Ombudsman dapat dipakai sebagai lembaga penegak prinsip *good governance*. Komnas HAM yang tidak perlu lagi dibedakan antara Komnas Anak dan Komnas Perempuan, akan mengawal penegakan HAM. Gabungan antara Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia, serta Komisi Informasi dapat dijadikan komisi yang menegakkan kebebasan informasi dan pers. Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengawal prinsip pemilu yang jujur, serta Komisi Yudisial (KY) mengawal penegakan kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri.

Tujuan utama adanya perapihan komisi negara independen ini adalah selain untuk menguatkan prinsip negara hukum, juga untuk menghindari tumpang-tindih yang saat ini ada akibat banyaknya lembaga negara independen yang diciptakan tanpa melalui rancang bangun yang jelas. Harapan utamanya yaitu untuk menguatkan konsep pemisahan kekuasaan dan untuk menanggulangi peroblem ketatanegaraan yang terus berkembang dalam kehidupan bernegara. Hal ini karena konsep pemisahan kekuasaan yang mengasumsikan pemisahan kedalam tiga cabang kekuasaan—legislatif, eksekuti, yudikatif—sudah dianggap tidak mampu lagi untuk menjawab kompleksitas permasalahan yang ada saat ini.

Terkait dengan mekanisme pemilihan anggota komisi, model pengangkatan oleh eksekutif dan persetujuan dari legislatif yang selama ini diterapkan sudah dianggap tepat. Namun, dalam beberapa hal membutuhkan perbaikan, khususnya model *fit and proper test* di DPR yang seringkali diragukan kemampuannya dalam menentukan kapasitas dan kapabilitas calon anggota lembaga negara tersebut.

## ***B. Post Factum***

Kita paham jika secara ketatanegaraan kita sudah semakin membaik. Tetapi belum berarti selesai. Banyak yang masih harus dipikirkan dan diselesaikan secara lebih serius dan mendasar. Agar wajah ketatanegaraan Indonesia menjadi lebih baik dan ramah bagi penegakan hukum, demokrasi dan HAM. Perubahan UUD menjadi sangat penting. Dan pada saat yang sama bukan satu-satunya agenda, karena agenda reformasi hukum dan perundang-undangan secara keseluruhan selalu menanti pasca perbaikan konstitusi. Waktu akan menguji keseriusan kita dalam memperbaikinya. Kita semua mampu dan pada saat yang sama semoga mau untuk itu.[]