

Kata Pengantar  
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.



Abdul Mukthie Fadjar

# kum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi

KONSTITUSI  
press  
Inisiatif pendirian Forum & Konstitusi

Citra Media  
Citra Media

347

FAD

h

**HUKUM KONSTITUSI  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI**



Abdul Mukthie Fadjar

## HUKUM KONSTITUSI DAN MAHKAMAH KONSTITUSI

	MILIK PERPUSTAKAAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA	
No. Registrasi	03679 <del>03679</del> / MKRI - P / XII - 2008	
Tanggal	22 - 12 - 2008	
Sumber	Beli TA 2008	

Diterbitkan atas kerjasama Penerbit  
Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta  
2006

**HUKUM KONSTITUSI  
DAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Fadjar, Abdul Mukthie  
Jakarta: Konstitusi Press, Yogyakarta: Citra Media  
Cetakan pertama, Juni 2006  
xvii + 262 hlm; 14 x 21 cm.

1. Hukum Tata Negara 2. Konstitusi 3. Konstitusionalisme

ISBN : 979-99989-3-X

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang  
*All right reserved*

Hak Cipta @ Abdul Mukthie Fadjar  
Hak Cetak @ Konstitusi Press  
**Cetakan Pertama**, Juni 2006

Koreksi Naskah: Rofiqul-Umam Ahmad, M. Ali Safa'at

Rancang Sampul: Mardian Wibowo

Foto Sampul: Repro *Kompas*, Dok. MK RI

Setting/Layout/Indeks: Nur Rosihin Ana

Diterbitkan atas kerjasama Penerbit

**Konstitusi Press**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 7 Jakarta Pusat 10110  
Telp. (021) 3520173, 3520787 Fax. (021) 3520177 email:  
konstitutipress@yahoo.com

**Citra Media**

Sapen GK I No.514 RT 28 RW 08 Yogyakarta 55221  
Telp/Fax.(0274) 546414 E-mail: citra\_mediapress@yahoo.co.id

---



**DARI PENERBIT**

---



Dengan tajuk *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* buku ini hadir di hadapan pembaca sekalian. Dalam buku berisi kumpulan tulisan dari berbagai forum diskusi atau media cetak, Prof. H. A. Mukthie Fadjar, S.H., MS menuangkan buah pikirannya tentang hukum, konstitusi dan ketatanegaraan di Indonesia. Di samping sebagai salah satu dari sembilan hakim konstitusi di Mahkamah Konstitusi RI, Prof. Mukthie –begitu panggilan akrab beliau— juga adalah seorang guru besar hukum tata negara di Universitas Brawijaya sehingga “pas” kiranya bila kombinasi seorang hakim konstitusi yang sekaligus pengajar tersebut “menularkan” ilmunya kepada semua kalangan.

Tersaji dalam 15 bab dengan sistematika yang tersusun *apik*, buku ini dapat dipastikan menjadi salah satu referensi dari sekian banyak bacaan mengenai hukum dan konstitusi di Indonesia. Oleh karena merupakan kumpulan tulisan yang disampaikan dalam berbagai diskusi mengenai hukum dan konstitusi atau dimuat di jurnal ilmiah, terkadang dijumpai pengulangan dari berbagai tulisan. Namun demikian, tulisan itu tetap kami muat secara utuh dengan maksud menjaga orisinalitas pemikiran Prof. Mukthie tersebut.

Sebagai penerbit yang dipercaya Prof. Mukthie untuk menerbitkan buku ini, maka patutlah kiranya kami mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya atas

kepercayaan yang diberikan. Selain itu, kami juga berterima kasih kepada Sdr. M. Ali Safa'at yang telah dengan cermat mengoreksi naskah buku ini, juga kepada Sdr. Nur Rosihin Ana selaku *lay-outer* sekaligus yang men-*setting*, serta Sdr. Mardian Wibowo yang sudah merancang sampul sehingga buku ini dapat terbit.

Tak berlebihan harapan kami semoga buku ini menjadi manfaat dan berguna bagi pemerhati masalah hukum dan konstitusi, termasuk mahasiswa, pakar dan akademisi, praktisi hukum serta penegak hukum.

Selamat membaca!

Jakarta, Juni 2006

Penerbit



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

---

## **KATA PENGANTAR**

### **KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI RI**

Sebelum dilakukan perubahan konstitusi pada awal era reformasi, paham yang dianut konstitusi Indonesia adalah supremasi MPR berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 naskah asli. Berdasarkan paham ini lembaga yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar adalah MPR. Dalam sistem ini tidak dapat diterapkan checks and balances karena kekuasaan MPR tidak dapat diimbangi dan dikontrol oleh lembaga manapun juga di Indonesia.

Seiring datangnya era reformasi yang ditandai dengan berhentinya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 yang lalu, terjadi perubahan konstitusi selama empat kali sejak 1999 sampai dengan 2002 yang dilakukan oleh MPR. Salah satu hal penting yang dilakukan dalam perubahan konstitusi adalah mengadakan perubahan paham supremasi, yakni tidak lagi berdasar supremasi MPR, tetapi supremasi konstitusi. Hal itu dapat dibaca dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Rumusan konstitusi yang demikian menegaskan bahwa UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara. Sebagai konsekuensinya MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi mempunyai kekuasaan tertinggi. Dengan demikian kedudukan MPR sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti DPR, DPD, Presiden, dan MK. Sebagai akibat dari perubahan ini, hubungan antarcabang kekuasaan negara dapat diselenggarakan dengan menerapkan sistem saling kontrol dan mengimbangi (*checks and balances*).

✓ Para perumus perubahan UUD 1945 meyakini bahwa paham supremasi konstitusi perlu dikawal secara konstitusional, institusional, dan demokratis. Untuk itu salah satu agenda perubahan konstitusi adalah membentuk MK berdasarkan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga pada tahun 2001. Keberadaan MK sangat terkait erat dengan ikhtiar menjaga dan menegakkan konstitusi. Dengan adanya lembaga ini, maka konstitusi harus dijalankan dan tidak dapat lagi diabaikan, dilanggar, atau menjadi pajangan dan simbol belaka, oleh siapapun juga, termasuk oleh penyelenggara negara. MK menjalankan empat fungsi, yaitu sebagai lembaga pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, penegak demokrasi, dan penjaga hak asasi manusia. Keempat fungsi tersebut ✓ dilaksanakan melalui pelaksanaan empat kewenangan dan satu kewajiban MK sebagai tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

UUD 1945 sebagai konstitusi yang supreme dan kewenangan MK terutama pengujian undang-undang telah menumbuhkan perhatian yang lebih besar terhadap masalah-masalah konstitusi dan Mahkamah Konstitusi. Akibatnya, studi hukum konstitusi (*constitutional law*)

berkembang dengan cepat dan dinamis. Hal ini sangat mengembirakan mereka yang selama ini aktif dalam bidang studi ini karena pada era pemerintahan Orde Baru hal ini sulit terjadi mengingat represifnya pemerintahan pada masa itu. Hukum konstitusi, yang lebih dikenal dengan istilah Hukum Tata Negara, dulunya hanya berpusat pada studi kelembagaan negara dan hak asasi manusia, kini mulai menyentuh masalah-masalah politik, ekonomi dan sosial. Hal ini sebagai konsekuensi dari UUD 1945 yang merupakan konstitusi politik, ekonomi dan sosial. ✓

Buku yang ditulis oleh Prof. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S. ini merupakan salah satu referensi berharga yang dapat digunakan dalam melakukan studi hukum konstitusi dan MK. Buku ini memberikan ulasan dan kerangka pemikiran hukum konstitusi di Indonesia mulai dari proses perubahan UUD 1945 hingga pelaksanaan fungsi MK sebagai penjaga dan penafsir konstitusi (the guardian and the interpreter of the constitution). Penulis tidak hanya membahas ketentuan-ketentuan konstitusional dalam UUD 1945, tetapi juga memberikan ilustrasi tentang beberapa putusan MK seperti dalam kasus pengujian pengujian UU Sumber Daya Air dan hak pilih eks-anggota PKI. Jabatannya sebagai hakim konstitusi pada MK sudah tentu memberi nilai tambah buku ini khususnya ketika membahas berbagai hal terkait dengan MK.

Buku ini sekaligus menandai 63 tahun usia penulis yang dikatakannya sebagai usia Rasulullah Muhammad SAW. Karya ini merupakan bagian dari upaya menegakkan konstitusi dan menjaga konstitusionalitas bangsa Indonesia. Semoga Prof. Mukthie senantiasa dikaruniai Allah SWT kesehatan dan kekuatan sehingga tetap dapat mendarmabaktikan ilmu dan pengetahuannya untuk memajukan bangsa dan negara menuju terwujudnya

negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi  
berdasar atas hukum.

Jakarta, Juni 2006

**Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**

---



---

## PRAWACANA PENULIS

---



---

Buku yang bertajuk *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* ini merupakan bunga rampai atau kapita selekta tulisan yang mencermati perkembangan Hukum Tata Negara setelah Perubahan UUD 1945 yang berlangsung empat kali, yaitu Perubahan Pertama (19 Oktober 1999), Perubahan Kedua (18 Agustus 2000), Perubahan Ketiga (9 November 2001), dan Perubahan Keempat (10 Agustus 2002).

Sebagai kumpulan tulisan yang pernah penulis presentasikan di pelbagai fora ilmiah dan fora sosialisasi UUD 1945 dan Mahkamah Konstitusi, ada kemungkinan terjadi banyak pengulangan dan duplikasi, sesuatu yang sangat sulit untuk dihindarkan, bahkan sesungguhnya mencerminkan konsistensi sikap penulis terhadap berbagai persoalan ketatanegaraan.

Buku ini diharapkan dapat menambah khazanah kepustakaan Hukum Tata Negara, sehingga dapat dimanfaatkan oleh para mahasiswa dan para pengajar di fakultas-fakultas hukum, bahkan untuk para pengamat dan peminat Hukum Tata Negara pada umumnya.

Melalui buku ini kita dapat berdialog secara interaktif melalui kritik-kritik konstruktif para pembaca, karena memang masih banyak hal yang terbuka untuk didiskusikan. Berbeda dengan Hukum Tata Negara pada masa lalu yang cenderung statis dan kurang diminati, Hukum Tata Negara

pasca Orde Baru sangat dinamis dan menggairahkan untuk diperdebatkan.

Pasti ada kekurangan dan kelemahan buku ini, tetapi itulah hakikat kehadiran sebuah buku, yaitu agar bisa mengundang kritik dari para pembacanya. Semoga bermanfaat dan tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada Mahkamah Konstitusi dan Penerbit KonPress yang memungkinkan kehadiran buku ini di haribaan para pembaca.

Kehadiran buku ini sekaligus menandai 63 tahun kehadiran penulis di dunia. Usia 63 tahun dikenal sebagai usia Rasulullah Muhammad SAW. Usia sesudah itu merupakan usia bonus yang menurut Mar'ie Muhammad (mantan Menteri Keuangan RI) merupakan usia sosial untuk pengabdian.

Jakarta, 24 Desember 2005

**Abdul Mukthie Fadjar**

---



## DAFTAR ISI

---



<b>Dari Penerbit .....</b>	v
<b>Kata Pengantar .....</b>	vii
<b>Prawacana Penulis .....</b>	xi
<b>Daftar Isi .....</b>	xiii

### 1

<b>Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik.....</b>	1
■ Pendahuluan.....	3
■ Dasar-dasar Konstitusional bagi Demokrasi yang Berkelanjutan.....	6
■ Beberapa Alasan Perlunya Reformasi UUD 1945.....	8
■ Paradigma dan Kerangka Teoritik Perubahan Konstitusi.....	14
■ Kritik Prosedural dan Substansial atas Perubahan UUD 1945 oleh MPR .....	19
■ Penutup.....	26

### 2

<b>Membangun Konstitusionalisme Indonesia .....</b>	31
■ Pendahuluan.....	33
■ Konstitusi dan Konstitusionalisme .....	34
■ Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.....	36
■ Membangun Konstitusionalisme Indonesia.....	41
■ Penutup.....	42

### 3

<b>Sistem Ketaanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945.....</b>	45
■ Pendahuluan.....	47
■ Latar Belakang, Tujuan, dan Prinsip Dasar Perubahan UUD 1945 .....	48
■ Perubahan Sistem Perwakilan dan Kekuasaan Legislatif .....	50
■ Perubahan Kekuasaan Eksekutif .....	54
■ Sistem Kekuasaan Kehakiman .....	55
■ Penutup.....	57

## 4

### Hasil Komisi Konstitusi dan Amandemen UUD 1945

<b>Beberapa Catatan Perbandingan</b> .....	59
■ KK Sebuah Kelahiran yang tak Dikehendaki.....	62
■ KK Dinilai BP MPR Salah Tafsir atas Tugasnya.....	63
■ Perubahan Konstitusi tanpa Perubahan Paradigma.....	64
■ BP MPR mestinya tak perlu Alergis atau Apriori terhadap Hasil KK.....	65
■ Perubahan Kelima UUD 1945 perlu tetapi tidak usah Tergesa-gesa.....	66

## 5

### Penegakan Supremasi Hukum

<b>dan Hak Asasi Manusia</b> .....	69
------------------------------------	----

## 6

<b>Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU Sumber Daya Air</b> .....	77
---	----

## 7

<b>Pemilu 2004 dan Masa Depan Demokrasi Indonesia</b> .....	85
---	----

■ Pendahuluan.....	87
■ Refleksi dan Evaluasi Pemilu-pemilu yang Lalu.....	91
■ Prospek Pemilu Tahun 2004.....	93
■ Penutup.....	96

## 8

<b>Beberapa Masalah Pemilihan Kepala Daerah</b> .....	99
---	----

■ Pendahuluan.....	101
■ Pilkada Langsung: Apakah Rezim Hukum Pemilu atau Bukan?.....	102
■ Catatan Kritis atas Pelaksanaan Pilkada Langsung Tahun 2005.....	104
■ Penutup.....	105

## 9

### Mahkamah Konstitusi ✓

<b>Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman</b> .....	107
---	-----

■ Pendahuluan.....	109
■ Kekuasaan Kehakiman sebelum Perubahan UUD 1945.....	110

■ Kekuasaan Kehakiman sesudah Perubahan UUD 1945.....	114
■ Mahkamah Konstitusi sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman.....	118
■ Penutup.....	123

## 10

<b>Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.....</b>	<b>125</b>
■ Pendahuluan.....	127
■ Hukum Acara Umum.....	129
■ Hukum Acara Khusus.....	138
■ Penutup.....	157

## 11

<b>Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011-017/PUU-I/2003 dan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 .....</b>	<b>159</b>
■ Pendahuluan.....	161
■ Tentang Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966.....	162
■ Tentang Putusan MK RI No. 011-017/PUU-I/2003.....	165
■ Penutup.....	166

## 12

<b>Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat sebagai Pemohon Pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945 .....</b>	<b>169</b>
■ Pendahuluan.....	171
■ Ketentuan Umum tentang Badan Hukum.....	172
■ Badan Hukum Publik.....	173
■ Badan Hukum Privat.....	176
■ Penutup.....	178

## 13

<b>Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.....</b>	<b>181</b>
■ Pendahuluan.....	183
■ Lembaga Negara dalam UUD 1945 dan Kewenangannya .....	184
■ Mekanisme Penyelesaian Sengketa (Hukum Acara).....	192
■ Penutup.....	193

## 14

<b>Pembubaran Partai Politik di Indonesia dalam Perspektif Hukum Tata Negara .....</b>	<b>195</b>
■ Pendahuluan.....	197
■ Pembubaran Parpol pada Masa Demokrasi Terpimpin.....	198
■ Pembubaran Parpol pada Era Demokrasi Pancasila (Orde Baru).....	202
■ Pembubaran Parpol pada Masa Demokrasi Transisional.....	206
■ Pembubaran Parpol pada Pasca Perubahan UUD 1945 .....	209
■ Pembubaran Parpol di Beberapa Negara.....	216
■ Penutup.....	221

## 15

<b>“Makar”, “Bughât”, dan “Impeachment”.....</b>	<b>223</b>
■ Pendahuluan.....	225
■ Istilah dan Pengertian “Makar” dan/atau “Bughât” .....	226
■ “Makar” dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Pidana.....	227
■ “Impeachment” untuk Pemakzulan Presiden menurut UUD 1945 .....	230
■ Penutup.....	240
<b>Indeks .....</b>	<b>245</b>
<b>Biodata Penulis .....</b>	<b>261</b>



**REFORMASI KONSTITUSI DALAM MASA  
TRANSISI PARADIGMATIK**







## REFORMASI KONSTITUSI DALAM MASA TRANSISI PARADIGMATIK<sup>1</sup>

*Ideas make man  
We are what we think, and  
the state is what its people think  
(Al-Farabi dalam Madinatul Fadilah)*

---

### I. Pendahuluan

Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum ini berjudul Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut. *Pertama*, untuk melakukan refleksi atas kelahiran Dekrit Presiden 43 tahun yang lalu, tepatnya tanggal 5 Juli 1959, sebagai akibat kegagalan Badan Konstituante melakukan reformasi konstitusi (*constitutional reform*), yaitu menggantikan UUDS Tahun 1950 dengan UUD Baru secara demokratis.

*Kedua*, untuk mengkritisi proses reformasi konstitusi yang kini sedang berlangsung di Indonesia, yaitu dengan telah di-

---

<sup>1</sup> Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, tanggal 13 Juli 2002

lakukannya perubahan-perubahan terhadap UUD 1945 yang keberlakuannya kembali adalah akibat Dekrit Presiden 5 Juli 1959 melalui Perubahan Pertama (1999), Perubahan Kedua (2000), Perubahan Ketiga (2001) dan rencana Perubahan Keempat (2002), yang kini menimbulkan pro dan kontra. *Ketiga*, untuk melakukan penyadaran berkonstitusi kepada masyarakat, khususnya di lingkungan sivitas akademika, karena dari pengalaman MPR melakukan penyerapan aspirasi masyarakat mengenai perubahan UUD 1945 yang dilakukan, uji sah rancangan perubahan, dan berbagai fora akademik, ternyata UUD 1945 dan perubahan-perubahan yang telah dilakukan oleh MPR terhadapnya, tidak atau belum benar-benar dipahami oleh masyarakat, termasuk masyarakat akademik, bahkan ironisnya juga termasuk di sivitas akademika fakultas-fakultas hukum, sehingga terkesan Perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR bersifat elitis.

Dalam orasi ini dipakai istilah “Reformasi Konstitusi” (*Constitutional Reform*), selain terkait dengan “reformasi hukum” sebagai bagian dari reformasi menyeluruh (total) yang dicanangkan pada tahun 1998 menyusul berakhirnya pemerintahan Orde Baru, juga maknanya lebih umum dan luas yang di dalamnya dapat mencakup amandemen (*amendment*), perubahan, perbaikan, penyempurnaan, dan juga pembaharuan atau penggantian (*renewal*) Konstitusi/UUD.

Sedangkan istilah “Masa Transisi Paradigmatik (*Paradigmatic Transition*)” di sini mengikuti istilah yang dipakai Santos (1995) untuk menggambarkan keadaan di mana paradigma dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lama sudah tidak cocok atau relevan lagi dan ingin ditinggalkan, tetapi paradigma baru yang ingin dicapai melalui reformasi belum ditemukan atau disepakati. Sebagaimana dikemukakan oleh Kuhn (1970), proses perubahan paradigma dari paradigma lama ke para-

digma baru akan mengalami masa-masa anomali, krisis dan revolusi. Menurut saya, kondisi kita saat ini masih dalam masa transisi paradigmatik, paradigma lama ingin ditinggalkan, tetapi paradigma baru belum ada kesepakatan atau bahkan mungkin belum ditemukan. Hal ini akan diuraikan lebih lanjut dalam orasi ini.

Telaah uraian ini menggunakan perspektif Hukum Tata Negara (HTN) Kritis, yaitu HTN yang dipengaruhi oleh pandangan-pandangan dari Gerakan Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies Movement*, disingkat CLSM) yang berkembang di Amerika Serikat pada dasa warsa tahun 1970-an dan merambah di Indonesia pada akhir dasa warsa 1990-an sejalan dengan munculnya gerakan reformasi 1998, dan juga oleh pengaruh pandangan *Legal Polycentricity Movement* (disingkat LPM) yang berkembang di Skandinavia pada dasa warsa tahun 1990-an (Sinha, 1993). Pengaruh CLSM terutama mengenai sikap kritisnya atas kemapanan pandangan positivisme teori hukum liberal bahwa hukum itu netral, otonom dan lepas dari pengaruh politik sehingga tak mampu mengatasi berbagai problem sosial, seperti kemiskinan, pengangguran, serta diskriminasi ras dan gender. Selain itu CLSM juga menolak pandangan teori hukum Marxist yang terlalu menekankan dominasi kelas dengan peranan negara yang terlalu besar, karena dalam pandangan CLSM hukum itu harus memihak masyarakat yang *disadvantage* dengan semangat pemberdayaan (*empowering*) menuju *civil society*. Sedangkan pengaruh LPM terutama berkaitan dengan pandangannya yang mengedepankan pluralitas masyarakat dengan pluralitas hukumnya. Pandangan-pandangan CLSM dan LPM penting untuk pengembangan hukum dan ilmu hukum di Indonesia, agar hukum kita lebih adil dan responsif, bukan hukum yang memihak penguasa atau mereka yang kuat dan memelihara *status-quo*.

## II. Dasar-dasar Konstitusional bagi Demokrasi yang Berkelanjutan

✓ Fondasi yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*) adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar kepada sebuah konstitusi yang kokoh yang dapat melindungi dirinya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan. Konstitusi yang kokoh yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan hanyalah konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), serta memberi jaminan yang cukup luas bagi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM).

Konstitusi yang kokoh bagi sebuah *constitutional state* yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan juga harus merupakan konstitusi yang *legitimate*, dalam arti proses pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan. Haysom (2001:2) mengemukakan adanya empat cara proses pembuatan konstitusi yang demokratis, yaitu:

1. *by a democratically constituted assembly;*
2. *by a democratically elected parliament;*
3. *by popular referendum, dan*
4. *by popularly supported constitutional commission.*

Pengalaman Indonesia selama lima puluh tujuh tahun merdeka (1945-2002) belumlah pernah memiliki konstitusi yang demikian, yang proses pembuatannya secara demokratis dan mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan. Konstitusi-konstitusi yang pernah kita miliki sejak semula

memang didesain bersifat sementara dan pembentukannya belum melalui sebuah proses yang demokratis. Sebuah percobaan untuk membuat konstitusi permanen yang demokratis pernah dilakukan antara tahun 1956-1959 melalui Badan Konstituante yang para anggotanya dipilih secara demokratis pada tahun 1956, tetapi mengalami kegagalan yang mendorong keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Di samping itu, konstitusi yang pernah kita miliki juga tidak mampu menjamin *sustainable democracy*, malahan konstitusi yang paling lama berlaku hingga kini, yaitu UUD 1945, bisa melahirkan corak demokrasi yang berbeda-beda, yaitu Demokrasi Parlementer (1945-1949), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila/Orde Baru (1966-1998), dan demokrasi era sekarang pasca Orde Baru/era Reformasi (1998-sekarang) di mana ada yang menyebut sebagai demokrasi tanpa label atau transisi menuju demokrasi. ✓

Oleh karena itu, mestinya kita menyadari betapa urgennya Indonesia segera memiliki Konstitusi Baru untuk sebuah Indonesia Baru dengan Paradigma Baru yang menjamin sebuah demokrasi yang berkelanjutan, yang dibentuk secara demokratis oleh sebuah institusi yang demokratis pula. Pengalaman kesejarahan kita selama lebih dari setengah abad sebagai bangsa dan negara yang merdeka menunjukkan betapa “compang-campingnya” aturan main sistem ketatanegaraan kita yang berlaku atau pernah berlaku, yaitu UUD 1945 Periode I (1945-1949), Konstitusi RIS (1949-1950), UUDS 1950 (1950-1959), UUD 1945 Periode II sejak Dekrit Presiden (1959-1999), dan UUD 1945 setelah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat (1999-2002) yang selalu berujung pada krisis ketatanegaraan dan tidak mampu menjamin *a sustainable democracy*. Momen reformasi secara total dalam segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dicanangkan

pada tahun 1998 harus dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk melakukan reformasi konstitusi.

### **III. Beberapa Alasan Perlunya Reformasi UUD 1945**

Seperti telah kita ketahui, bahwa Konstitusi atau UUD yang kini berlaku di Indonesia ialah UUD 1945 yang telah mengalami Perubahan Pertama (1999), Perubahan Kedua (2000), Perubahan Ketiga (2001), dan Rencana Perubahan Keempat dan terakhir (2002). Konstitusi tersebut berasal dari UUD yang ditetapkan dan disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, pernah diganti dengan Konstitusi RIS 1949 yang kemudian diganti dengan UUD Sementara 1950, dan kemudian dinyatakan berlaku kembali pada tahun 1959 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Di kalangan ahli HTN memang masih terdapat perbedaan pendapat mengenai apakah UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 1959 sudah merupakan Konstitusi tetap ataukah masih bersifat sementara. Alrasid (1997:1) dengan mengikuti pendapat Assaat (1951) dan juga Ranawijaya (1983:134) berpendapat bahwa selama belum ada penetapan MPR berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD 1945, maka UUD 1945 masih berlaku sebagai konstitusi sementara, sehingga sebelum MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945 atas dasar Pasal 37 seharusnya MPR hasil Pemilihan Umum (Pemilu) menetapkan dulu UUD 1945 sebagai UUD tetap. Sedangkan Simorangkir (1984:149-155) berpendapat bahwa UUD 1945 pasca Dekrit Presiden 1959 sudah merupakan UUD atau Konstitusi tetap dengan merujuk tujuan dikeluarkannya Dekrit yang sebelumnya Pemerintah telah meminta Badan Konstituante untuk menetapkan berlakunya UUD 1945 sebagai UUD tetap setelah Badan Konstituante

gagal menyepakati UUD baru menggantikan UUDS 1950, dan selain itu berbagai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dikeluarkan selama Orde Baru secara implisit menganggap UUD 1945 sebagai UUD tetap, bahkan ingin dilestarikan. Juga realitas politik selama 40 tahun (1959-1999) sudah melakukan penerimaan diam-diam bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi tetap.

Sebenarnya, menurut pendapat saya, terlepas dari perbedaan pendapat tentang sifat sementara atau tetap dari UUD 1945 pasca Dekrit Presiden 1959, UUD 1945 memang harus direformasi, dalam arti bahwa kalau dianggap masih bersifat sementara kita harus membuat konstitusi/UUD Baru sama sekali, sedangkan kalau dianggap sudah tetap kita juga harus merubah atau menggantinya. Fadjar (1998:22-23) mengemukakan beberapa alasan mengapa UUD 1945 perlu disempurnakan dalam rangka reformasi hukum pada pasca Orde Baru, yaitu:

- a. Alasan historis, sejak semula dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri negara kita (BPUPKI;PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana ketergesa-gesaan. Yamin (1971:410) mengutip *statement* Ir. Soekarno selaku Ketua PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk menegaskan sifat kesementaraan UUD 1945 sebagai berikut:

*... bahwa Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu*

*mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-undang Dasar sementara, Undang-undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegroendwet. Nanti kita membuat Undang-undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap (garis bawah dari penulis orasi).*

- b. Alasan filosofis, dalam UUD 1945 terdapat pencampuradukan beberapa gagasan yang saling bertentangan, seperti antara faham kedaulatan rakyat dengan faham integralistik, antara faham negara hukum dengan faham negara kekuasaan (Nasution: 1993).
- c. Alasan teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara hakekatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan pengintegrasian (Mahasin, 1979).
- d. Alasan yuridis, sebagaimana lazimnya setiap konstitusi tertulis (UUD) yang selalu memuat adanya klausula perubahan di dalam naskahnya, UUD 1945 juga mencantumkan hal itu dalam Pasal 37. Sebab betapa pun selalu disadari akan ketidaksempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk pekerjaan membuat atau menyusun UUD. Seperti dinyatakan oleh Moris, seorang peserta dan penandatanganan naskah UUD Amerika Serikat (ditetapkan 1787) bahwa:

*“Nothing human can be perfect. Surrounded by difficulties, we did the best we could; leaving it with those who should come after us to take counsel from experience, and exercise prudently the power of amendment, which we had provided...”* (Kelompok Reformasi Hu-

kum dan Perundang-undangan, 1999).

- e. Alasan politis praktis, bahwa secara sadar atau tidak sadar, langsung atau tidak langsung, dalam praktek politik sebenarnya UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan yang menyimpang dari teks aslinya, baik masa 1945-1949, maupun masa 1959-1998, seperti terjadinya perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke sistem parlementer (tahun 1946), penetapan Soekarno oleh MPRS sebagai presiden seumur hidup (Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963), yang berarti menyimpang/merubah ketentuan Pasal 7 UUD 1945, dan digunakannya mekanisme referendum untuk merubah UUD 1945 (Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1983 *jo.* UU No. 5 tahun 1985 tentang referendum) yang berarti telah menyimpang/merubah ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Selain itu, praktik politik sejak tahun 1959-1998 selalu memanipulasi kelemahan-kelemahan pengkaidahan dalam UUD 1945 yang memungkinkan multi interpretasi tergantung selera yang sedang berkuasa.

Sementara itu, Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan dari Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 198 tahun 1998 mengemukakan lima kelemahan UUD 1945 yang menjadi penyebab ketidakberhasilannya sebagai penjaga dan dasar pelaksana prinsip-prinsip demokrasi, negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagai berikut:

1. Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada Presiden yang tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan (*chief executive*), tetapi juga menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), di samping hak-

- hak konstitusional khusus (hak prerogratif) Presiden sebagai Kepala Negara.
2. UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara yang akibatnya kekuasaan Presiden semakin besar dan menguat karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain.
  3. UUD Dasar 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan atas konstitusi, seperti pengkaidahan dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 7, dan Pasal 28.
  4. Kedudukan Penjelasan UUD 1945 di mana tidak ada kelaziman UUD memiliki penjelasan dan materi muatannya juga banyak yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh dan juga ada yang seharusnya menjadi materi muatan Batang Tubuh, misalnya:
    - a. Empat pokok pikiran dalam Pembukaan kurang mencerminkan sepenuhnya isi Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat;
    - b. Penjelasan mengenai Presiden diangkat oleh Majelis dan tunduk kepada Majelis tidak sesuai dengan pengkaidahan dalam Pasal 6 ayat (2);
    - c. Tentang adanya pranata Mandataris yang tidak ada penyebutannya dalam Batang Tubuh; sehingga pelembagaan mandataris bisa menimbulkan berbagai implikasi yang dapat bertentangan dengan UUD 1945;
    - d. Tentang pertanggungjawaban Presiden yang dimuat dalam Penjelasan, padahal Batang Tubuh tidak mengaturnya;
    - e. Penjelasan Pasal 3 yang menyebutkan MPR memegang kedaulatan negara sehingga kekuasaannya

- tidak terbatas telah memindahkan kedaulatan rakyat kepada MPR (tidak sesuai dengan pengkaidahan Pasal 1 ayat 2);
- f. Penjelasan terhadap ketentuan mengenai Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16);
  - g. Penjelasan mengenai Pasal 18 UUD 1945 yang tidak sesuai dengan pengkaidahannya;
  - h. Beberapa prinsip bernegara, seperti prinsip negara berdasar atas hukum, sistem pertanggungjawaban presiden, kekuasaan kehakiman yang merdeka, dan lain-lain adalah ketentuan-ketentuan normatif yang seharusnya dirumuskan dalam Batang Tubuh.
5. UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang masih harus diatur lebih lanjut dalam undang-undang organik tanpa disertai arahan atau pedoman tertentu, segala sesuatu diserahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang, akibatnya dapat terjadi berbagai undang-undang organik dengan obyek yang sama dan sumber UUD yang sama tetapi prinsip-prinsip pengaturannya berbeda.

Selain lima kelemahan tersebut, juga masih terdapat berbagai kekosongan dalam UUD 1945 mengenai pengaturan tentang hak asasi manusia, tentang berapa kali masa jabatan presiden, dan pembatasan waktu pengesahan Rencana Undang-Undang (RUU) yang telah disetujui DPR oleh Presiden.

Dalam pandangan Asshiddiqie (2001), "UUD 1945 menjadi instrumen politik yang ampuh untuk membenarkan berkembangnya otoritarianisme yang menyuburkan praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme di sekitar kekuasaan Presiden." Oleh karena itu, menurutnya, di mana reformasi menyeluruh menyusul berakhirnya kekuasaan

Presiden Soeharto, agenda reformasi konstitusi menjadi sebuah keniscayaan. Sebab, “reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum, sedangkan reformasi hukum yang menyeluruh juga tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar, dan itu berarti diperlukan adanya *constitutional reform* yang tidak setengah hati.”

Sebenarnya, terlepas dari berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945 sehingga perlu direformasi, keharusan atau perlunya “peremajaan konstitusi” menurut istilahnya Gany (2002), karena konstitusi sebagai *kontrak sosial* merefleksikan hubungan-hubungan kepentingan dari seluruh komponen bangsa yang sifatnya sangat dinamis, sehingga apabila terjadi pergeseran aspirasi masyarakat yang langsung atau tidak langsung juga dipengaruhi oleh dinamika lingkungan global, maka mau tidak mau konstitusi pun harus berubah.

#### **IV. Paradigma dan Kerangka Teoritik Perubahan Konstitusi**

✓ Pada dasarnya perubahan konstitusi harus berlandaskan pada nilai-nilai paradigmatik yang timbul dari tuntutan perubahan itu sendiri. Melalui paradigma perubahan akan dapat dijelaskan perbedaan penting antara konstitusi lama dengan konsep perubahan yang diinginkan. Paradigma itu mencakup nilai-nilai dan prinsip-prinsip penting yang mendasar atau jiwa (*Gheist*) perubahan konstitusi. Nilai dan prinsip itu dapat digunakan untuk menyusun telaah kritis terhadap konstitusi lama dan sekaligus menjadi dasar bagi perubahan konstitusi atau penyusunan konstitusi baru.

Di samping persoalan paradigma dalam perubahan

konstitusi, juga perlu diperhatikan aspek teoritik dalam perubahan konstitusi yang akan mencakup masalah prosedur perubahannya, mekanisme yang dilakukan, sistem perubahan yang dianut, dan substansi yang akan diubah. Keempat aspek teoritik perubahan konstitusi tersebut umumnya terkait dengan masalah klasifikasi dan model pendekatan terhadap konstitusi, yang sudah barang tentu tidak bisa lepas dari gagasan faham konstitusionalisme.

### 1. Paradigma perubahan yang ditawarkan.

Berdasarkan analisis terhadap berbagai kelemahan yang melekat pada konstitusi kita yang lama, yaitu UUD 1945, baik dalam dimensi filosofis, teoritis, yuridis, maupun praktisnya, seperti yang telah dikemukakan di muka, maka beberapa paradigma perubahan konstitusi saya tawarkan ✓ sebagai berikut:

- a. Paradigma kedaulatan rakyat dengan prinsip demokrasi yang tidak semata-mata representatif, tetapi juga partisipatif, untuk menggeser paradigma lama yang cenderung dikontaminasi oleh faham integralistik, sehingga menimbulkan dominasi atau hegemoni negara yang berlebihan.
- b. Paradigma negara hukum dengan prinsip supremasi hukum yang adil dan responsif untuk menggeser paradigma negara kekuasaan dengan tipologi hukumnya yang represif.
- c. Paradigma pembatasan kekuasaan sebagai cermin konstitusionalisme dengan prinsip *check and balances* untuk menggantikan paradigma sentralisasi kekuasaan.
- d. Paradigma konstitusi yang berbasis hak asasi manusia (HAM) sebagai perwujudan kontrak sosial untuk mengubah paradigma bahwa hak-hak rakyat/warga negara adalah merupakan pemberian negara/penguasa

- negara.
- e. Paradigma pluralisme dengan semangat toleransi dan anti diskriminasi sebagai konsekuensi atas realitas kemajemukan Indonesia, baik karena etnisitas, agama, kultural, maupun faktor-faktor kemajemukan lainnya, untuk menggeser kecenderungan dianutnya paradigma monolitik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

## 2. Aspek teoritik perubahan konstitusi

Konstitusi sebagai landasan utama pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara lahir dari konstitusionalisme, yaitu faham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Nino (1996: 3-4) mengemukakan bahwa “*constitutionalism means something like limited government*”, meskipun kemudian dalam perkembangannya mengalami pengkopsesian yang bervariasi dari yang paling sederhana sampai yang paling kompleks, seperti dikaitkannya dengan gagasan *rule of law*, *separation of powers*, *recognizes individual rights*, ketentuan tentang *judicial review*, pengisian pejabat-pejabat publik, pemilihan umum dan sebagainya. Oleh karena itu, reformasi atau perubahan konstitusi harus tetap mengacu kepada gagasan dasar konstitusionalisme.

Pengklasifikasian konstitusi yang dilakukan oleh para pakar konstitusi, baik yang dikategorikan sebagai pendekatan tradisional (Bryce, Wheare) maupun pendekatan baru (Wolf & Phillips) sesungguhnya juga terkait dengan persoalan perubahan konstitusi yang mencakup prosedural dan substansial. Perhatikan misalnya enam klasifikasi konstitusi yang dikemukakan oleh Wheare yang diikuti Bryce: (1) *written and unwritten*; (2) *rigid and flexible*; (3) *supreme and subordinate*; (4) *federal and unitary*; (5) *separated*

*powers and fused powers*; (6) *republican and monarchial* (Wolf-Phillips, 1972 :2). Tiga yang pertama lebih terkait dengan prosedur dan tiga yang terakhir lebih terkait dengan substansi. Demikian juga 13 klasifikasi model Wolf-Phillips: (1) *Codified/Uncodified*; (2) *Conditional/unconditional*; (3) *superior/subordinate*; (4) *rigid/flexible*; (5) *indigenous/Adventitious*; (6) *manifest/latent*; (7) *presidential executive/parliamentary executive*; (8) *monarchical/republican*; (9) *bicameral/unicameral*; (10) *competitive/consolidatory*; (11) *programmatic/confirmatory*; (12) *justiciable/nugatory*; (13) *federal/unitary*, empat yang pertama lebih terkait dengan prosedur sedangkan sembilan berikutnya lebih terkait dengan substansi.

Oleh karena itu, atas dasar berbagai teori konstitusi tersebut Soemantri (2001) mengemukakan adanya empat aspek yang terkandung dalam perubahan konstitusi, ✓ yaitu:

- a. Prosedur perubahannya, dalam hal ini berkaitan dengan institusi yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, kuorum dan pengambilan keputusannya. Kalau kita simak Pasal 37 UUD 1945 (asli) ternyata memuat tiga kaidah hukum:
  - 1) Yang berwenang merubah UUD adalah MPR
  - 2) Untuk merubah UUD kuorum sidang MPR adalah 2/3 jumlah anggota MPR
  - 3) Sahnya perubahan UUD apabila disetujui oleh minimal 2/3 anggota MPR yang hadir.

Kalau kita kaitkan dengan pandangan Wheare dan juga Bryce, UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai *rigid and supreme constitution*, sedangkan kalau kita kaitkan dengan pandangan Wolf & Phillips termasuk *conditional and superior constitution*, karena prosedur perubahannya oleh institusi yang bukan pembuat un-

- dang-undang biasa dan dengan syarat-syarat khusus.
- b. Mekanisme perubahannya, apakah dalam menyiapkan perubahan konstitusi dilakukan sendiri oleh institusi yang berwenang mengubah ataukah dapat didelegasikan kepada institusi lain yang dibentuk oleh institusi yang berwenang tersebut dan kemudian institusi yang berwenang hanya menetapkan/mengesahkan. UUD 1945 ternyata tidak menentukan mekanisme tersebut. Dalam praktek sejak Perubahan Pertama (1999) sampai rencana Perubahan Keempat (2002) mekanismenya diserahkan sepenuhnya kepada MPR melalui tata tertib persidangannya, dalam hal ini diserahkan kepada Badan Pekerja (BP) MPR dan kemudian BP MPR menugaskan Panitia Ad Hoc I (PAH I) untuk menyiapkan Rancangan Perubahan UUD di mana PAH I BP MPR ini dapat mengangkat Tim Ahli/para pakar dan melakukan penyerapan aspirasi publik (baik dalam menjaring masukan untuk naskah perubahan maupun uji sah hasil rancangannya).
  - c. Sistem perubahan UUD, dalam hal ini menurut teori konstitusi dapat dilakukan melalui (Asshiddiqie, 2001):
    - 1) pembaharuan naskah (perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu);
    - 2) penggantian naskah (materi perubahan cukup mendasar dan banyak);
    - 3) melalui naskah tambahan (*annex* atau *adendum*) menurut sistem *Amendment* Amerika Serikat.

UUD 1945 ternyata tidak memuat ketentuan tentang sistem perubahan ini dan dalam perubahan sejak tahun 1999 ternyata menganut model atau sistem yang ketiga (model USA).

- d. Substansi perubahan, yaitu hal-hal apa saja yang dapat

diubah/diperbaharui dan hal-hal apa yang tidak dapat diubah atau harus terus menerus dipertahankan dalam *constitutional reform*. Ternyata UUD 1945 tidak memuat ketentuan tentang hal itu, berbeda dengan Konstitusi Republik V Perancis yang melarang perubahan bentuk pemerintahan republik dan perubahan yang membahayakan integritas wilayah (Pasal 89) dan Konstitusi Republik Italia (1947) yang melarang perubahan bentuk pemerintahan republik (Pasal 139). Menurut konsensus fraksi-fraksi MPR tahun 1999, hal-hal yang disepakati tidak diubah ialah Pembukaan UUD 1945, bentuk negara kesatuan, dan sistem pemerintahan presidensiil.

## V. Kritik Prosedural dan Substansial atas Perubahan UUD 1945 oleh MPR

Seperti telah disinggung di muka, MPR pasca Pemilu 1999, dengan menggunakan kewenangan yang menurutnya dimiliki berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 telah melakukan perubahan-perubahan terhadap UUD 1945, yaitu:

1. Perubahan Pertama (melalui Sidang Umum MPR Tahun 1999) mengubah sembilan pasal yakni Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21. Kalau kita cermati, inti Perubahan Pertama menyangkut dua hal, ialah:
  - a. Pembatasan kekuasaan Presiden/Wakil Presiden, yakni Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk UU (Perubahan Pasal 5 ayat 1), masa jabatan Presiden/wakil Presiden maksimal hanya dua periode jabatan (Pasal 7), kecuali pengangkatan para Menteri, pengangkatan dan penerimaan

- duta negara lain harus mempertimbangkan pertimbangan DPR (Pasal 13), pemberian grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat 1), pemberian amnesti dan abolisi dengan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat 2).
- b. Pemberdayaan DPR, yakni penegasan bahwa DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk UU (Pasal 20 ayat 1) dan juga ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan juga Pasal 21 (hak inisiatif DPR).
2. Perubahan Kedua (melalui Sidang Tahunan MPR Tahun 2000) yang telah mengubah enam pasal (Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 26 ayat 2, Pasal 27 ayat 3, dan Pasal 30) dan menambah dengan 17 pasal baru. Inti perubahan yang signifikan menyangkut:
    - a. Pemerintahan daerah/lokal dengan menganut otonomi seluas-luasnya, pengakuan akan daerah khusus, daerah istimewa, dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18, 18A, dan 18B).
    - b. Pengaturan tentang wilayah negara (Pasal 25E) dan penduduk negara (Pasal 26 ayat 2).
    - c. Penegasan bahwa anggota DPR harus dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 19 ayat 1), pembatasan waktu pengesahan RUU oleh Presiden jika telah disetujui DPR (Pasal 20 ayat 5), penegasan fungsi DPR (Pasal 20A).
    - d. Jaminan konstitusional atas HAM (Pasal 28A s.d. Pasal 28J).
    - e. Pengaturan tentang Pertahanan dan Keamanan Negara (Pasal 30) dengan penegasan bahwa TNI adalah alat pertahanan, sedang Kepolisian Negara alat negara penjaga keamanan.

3. Perubahan Ketiga (melalui Sidang Tahunan MPR Tahun 2001) yang mengubah dan/atau menambah Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1) s.d. (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Pasal 22C ayat (1) s.d. (4), Pasal 22D ayat (1) s.d. (4), Pasal 22E ayat (1) s.d. (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1) s.d. (5), Pasal 24B ayat (1) s.d. (4), dan Pasal 24C ayat (1) s.d. (6), dengan inti perubahan sebagai berikut:
- a. Kedaulatan Rakyat tidak lagi sepenuhnya di tangan MPR pelaksanaannya, melainkan menurut UUD (Pasal 1 ayat 2).
  - b. Penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat 3).
  - c. Penegasan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD, jadi tidak lagi menetapkan GBHN (GBHN tak lagi ada karena Presiden dipilih langsung).
  - d. Presiden/Wakil Presiden tak lagi harus orang Indonesia asli (Pasal 6 ayat 1).
  - e. Prinsip bahwa Presiden/Wakil Presiden dipilih secara langsung dalam satu pasangan calon (Pasal 6A).
  - f. Alasan dan tata cara pemberhentian Presiden/Wakil Presiden karena alasan pelanggaran hukum pidana berat dan peranan dari Mahkamah Konstitusi (7B).
  - g. Penegasan bahwa Presiden tak dapat membekukan/membubarkan DPR (7C).
  - h. Masalah penggantian Presiden oleh Wakil Presiden

- jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, dan tidak dapat melakukan kewajiban (Pasal 8).
- i. Penegasan tentang kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (22C dan 22D).
  - j. Ketentuan tentang Pemilihan Umum (Pasal 22E).
  - k. Ketentuan tentang BPK yang diatur dalam bab tersendiri (Bab VIIIA).
  - l. Tentang kekuasaan kehakiman dengan adanya penegasan sebagai kekuasaan yang merdeka, kehadiran Mahkamah Konstitusi dengan kompetensinya, tentang Komisi Yudisial, dan tentang hak uji (Pasal 24, 24A, 24B, dan 24D).

Menurut rencana Perubahan Keempat yang akan dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 akan berkaitan dengan susunan keanggotaan MPR, pemilihan Presiden/Wakil Presiden putaran kedua, tentang DPA, kekuasaan kehakiman lainnya, masalah agama, pendidikan, dan kebudayaan, masalah perekonomian dan kesejahteraan sosial, masalah perubahan UUD, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

Dari perubahan-perubahan dan rencana perubahan tersebut, Perubahan Ketiga dan Rancangan Perubahan Keempat yang menimbulkan pro dan kontra karena menyangkut hal-hal yang sangat mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Terhadap perubahan-perubahan UUD 1945 yang telah dan akan dilakukan oleh MPR dapat dilakukan kritik yang menyangkut prosedural dan substansial sebagai berikut:

### 1. Kritik Prosedural

- a. Meskipun Pasal 37 jo. Pasal 3 UUD 1945 (Asli)

tidak mengkaidahkan secara tegas institusi negara yang berwenang melakukan perubahan terhadap UUD, tetapi dari Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, dan Perubahan Ketiga, serta Rancangan Perubahan Keempat, MPR beranggapan bahwa dirinyalah yang paling berwenang melakukan perubahan. Kritik atas kewenangan MPR ini, terutama dari kalangan yang menghendaki perubahan dilakukan oleh sebuah Komisi Konstitusi yang independen, dijawab oleh MPR dengan mengubah Pasal 3 UUD 1945 dengan menambahkan kewenangan MPR untuk mengubah UUD, di samping kewenangan untuk menetapkan UUD (Perubahan Ketiga).

- b. Karena mekanisme perubahan tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945, maka sesungguhnya penyiapan Rancangan Perubahan UUD 1945 dapat diserahkan kepada sebuah Komisi Konstitusi yang independen seperti yang pernah dikemukakan oleh Presiden Megawati dan kalangan Koalisi Ornop, serta berbagai kalangan pakar konstitusi, seperti halnya pada masa Orde Baru dulu yang menyerahkan tugas menyiapkan GBHN kepada Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamnas). Penyerahan tugas menyiapkan Rancangan Perubahan kepada BP MPR khususnya PAH I di mana para anggotanya mayoritas adalah anggota DPR yang penuh kesibukan dengan tugas-tugas lain dan sarat kepentingan politik jangka pendek masing-masing fraksi MPR, sungguh tidak tepat, ibarat menyerahkan kepada hakim untuk memeriksa dan memutus perkara yang menyangkut dirinya sendiri.
- c. Pilihan MPR untuk menganut model atau sistem

*Amendment* Amerika Serikat dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, ternyata tidak diikuti secara konsisten, karena perubahan yang telah dilakukan sebenarnya telah bergeser ke perubahan naskah, mengingat cukup banyak pasal yang dirubah dan cukup mendasar perubahannya, sehingga telah mengubah seluruh sistem ketatanegaraan yang ada. MPR sebenarnya telah melakukan *Renewal* terhadap UUD 1945, bukan Amandemen UUD 1945, hanya masih setengah hati.

## 2. Kritik Substansial

Kritik yang dilakukan oleh banyak kalangan ahli bahwa MPR dalam melakukan perubahan substansi UUD 1945 tidak memiliki paradigma tertentu ternyata terbukti. Kalangan MPR sering mengatakan bahwa untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 MPR berpegang pada lima kesepakatan fraksi-fraksi, yaitu:

- a. Perubahan tidak dilakukan terhadap Pembukaan UUD 1945;
- b. tetap dianutnya bentuk negara kesatuan;
- c. tetap dianutnya sistem pemerintahan presidensial;
- d. dihapuskannya Penjelasan UUD 1945 dengan memasukkan hal-hal yang bersifat normatif ke dalam pasal-pasal Batang Tubuh; dan
- e. dianutnya sistem perubahan menurut model *adendum/amendment* Amerika Serikat.

Seorang anggota MPR dalam suatu forum di LIPI tahun 2000 menyatakan bahwa paradigma perubahannya ya Pembukaan UUD 1945 itu sendiri, tetapi ternyata Pembukaan UUD 1945 tetap hanya menjadi sekedar

“pajangan” tidak di *break down* dalam pengkaidahan di Batang Tubuh.

Beberapa kritik substansial dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Pergeseran kekuasaan membentuk UU dari tangan Presiden ke DPR (Perubahan Pertama) mestinya dengan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD, dalam perubahan Ketiga) kekuasaan legislatif itu juga ada pada DPD bersama DPR. Suatu kecenderungan pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* juga muncul dalam perubahan-perubahan ini, seperti pengangkatan Panglima TNI, Kapolri, duta besar dan lain-lain yang perlu persetujuan DPR. ✓
- b. Tetap ingin mempertahankan NKRI, tetapi nuansa federalisme nampak pada pengkaidahan mengenai Pemerintahan Daerah (perubahan pasal 18 dan penambahan pasal 18A dan 18B). Juga nuansa bikameralisme dalam sistem lembaga perwakilan (kehadiran DPR dan DPD dalam representasi di MPR) mencerminkan kecenderungan federalisme yang dianut (sistem bikameral lazim dianut di negara-negara yang berbentuk serikat/federal).
- c. Keinginan mempertahankan sistem presidensial dengan perubahan pengkaidahan dalam cara memilih presiden dan sistem *impeachment*nya tetapi masih ingin keberadaan MPR tidak berubah sebagai lembaga super.
- d. Dualisme sistem pengujian peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan juga MPR.
- e. Ingin menghapus Penjelasan UUD 1945, tetapi beberapa rumusan pasal-pasal perubahan tetap belum jelas.

- f. Rumusan pasal-pasal mengenai HAM masih sekedar mengangkat apa yang sudah dimuat dalam Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 dan UU No. 39 Tahun 1999 dalam Konstitusi tanpa memperhatikan ketepatan dan relevansinya, di samping masih menganut asas non-retriaktif [Pasal 28I ayat (1)] sehingga tidak memungkinkan diadilinya kejahatan kemanusiaan masa lalu, suatu hal yang telah ditinggalkan di banyak negara.
- g. Masih meletakkan supremasi hukum di bawah supremasi politik yang ditunjukkan dalam pengkaidahan mengenai kompetensi Mahkamah Konstitusi dan kaitannya dengan peran yang tetap dominan di MPR dalam persoalan *impeachment* terhadap Presiden/Wakil Presiden yang melakukan kejahatan-kejahatan pidana berat.
- h. Masih banyak rumusan-rumusan yang terbuka untuk multi interpretasi, seperti rumusan dalam Pasal 1 ayat (2) tentang kedaulatan dan juga Pasal 7A.
- i. Seperti halnya konstitusi di beberapa negara (misal Perancis, Italia) jika ada prinsip-prinsip yang ingin terus dipertahankan, seyogyanya dimasukkan saja di dalam konstitusi seperti larangan untuk merubah bentuk pemerintahan republik. Naskah rancangan perubahan Pasal 37 ayat (5) dan catatan untuk Pasal 25E (pemisahan wilayah) dengan kemungkinan melalui referendum akan sangat rawan dan bertentangan dengan komitmen mempertahankan NKRI.

## VI. Penutup

Dari apa yang telah dikemukakan di atas dapat disim-

pulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Perubahan dan bahkan sebenarnya penggantian UUD 1945 dengan UUD Baru adalah kebutuhan bagi Indonesia untuk membangun negara konstitusional (*constitutional state*) yang kokoh yang menjamin *sustainable democracy*.
2. Kekacauan dan munculnya pro dan kontra perubahan UUD 1945 adalah karena ketiadaan visi, misi, dan juga paradigma yang jelas dari MPR dalam melakukan perubahan.
3. Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, dan Perubahan Ketiga tak mungkin ditinjau kembali dan Perubahan Keempat harus terus dilakukan agar tidak muncul krisis konstitusional. Apa yang telah dihasilkan MPR disarankan untuk diserahkan kepada sebuah Komisi Konstitusi untuk disinkronisasikan dan diharmonisasikan sebagai *raw materials* dan dijadikan sebagai interim atau *transitional constitution*.
4. Keberadaan Komisi Konstitusi dimungkinkan atas kehendak MPR, karena mekanisme perubahan tidak diatur dalam UUD 1945, jadi seperti halnya MPR menugaskan PAH I BP MPR untuk menyiapkan naskah perubahan/naskah baru UUD.

### Daftar Pustaka

- Alrasid, Harun, 1997, *Pemilihan Umum Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*, Sebuah Tinjauan Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Asshiddiqie, Jimly, 2001, "Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia: Pengantar Perubahan", Makalah Diskusi The Habibie Center, Jakarta.

- , 2001, "Telaah Akademis atas Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1 No. 4 Tahun 2001.
- Fadjar, A. Mukthie, 1998, *Bunga Rampai Pemikiran Reformasi Politik, Hukum, dan Ekonomi Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani*, Widya Gama University Press.
- Gany, Radi A, 2002, "Amandemen UUD 1945 dari Prespektif Aspirasi Masyarakat", Makalah, Forum Rektor Indonesia, Bengkulu.
- Haysom, N.R.L., 2001, *Constitutional Foundation for A Sustainable Democracy*, dalam *Report of a Conference Continuing Dialogues Towards Constitutional Reform in Indonesia*, Jakarta, October 2001, International IDEA.
- Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan, 1999, Bahan Presentasi Mengenai Pokok-pokok Usulan tentang Amandemen Undang-Undang Dasar, 1945, dan Pengisian Jabatan Presiden RI Melalui Pemilihan Langsung di Hadapan Pimpinan/Anggota Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia, Jakarta, tanggal 15 Juni 1999.
- Kuhn, Thomas S., 1970, *The Structure of Scientific Revolution*, The University of Chicago Press.
- Mahasin, Aswab, 1979, "Dari Konstitusionalisme ke Persoalan Struktur", dalam Majalah *Prisma* No. 12 Tahun 1979.
- Nasution, Adnan Buyung, 1993, "Hukum, HAM, dan Bantuan Hukum", Makalah FH Unibraw.
- Nino, Carlos, Santiago, 1996, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven, London.
- Nonet, Philippe & Selzick, Philip, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row Publisher, New York, Hagerstown, San Fransisco, London.

- Ranawijaya, Usep, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia.
- Santos, Boaventura de Sousa, 1995, *Toward A New Commonsense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, Roudledge, New York-London.
- Sekretariat Jendral MPR RI, 2002, *Perbandingan Naskah Lengkap UUD 1945 dan Rancangan Perubahan UUD 1945 sesuai dengan Lampiran Tap MPR No.14/MPR/2001*.
- Simorangkir, J.C.T., 1984, *Penetapan UUD, Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Gunung Agung, Jakarta.
- Sinha, Surya Prakash, 1993, *Jurisprudence: Legal Philosophy ia a Nutshell*, St. Paul Minn, West Publishing Co.
- Soemantri, Sri, 2001, "Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara", dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1 No. 4, 2001.
- Wolf, Leslie & Phillips, 1972, *Comparative Constitution*, Macmillan.
- Yamin, Hadji Muhammad, 1971, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Siguntang, Jakarta.





**MEMBANGUN  
KONSTITUSIONALISME INDONESIA**







## MEMBANGUN KONSTITUSIONALISME INDONESIA

### I. Pendahuluan

Salah satu misi Mahkamah Konstitusi RI (MKRI) ialah “membangun konstitusionalisme Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi”. Masalahnya adalah apakah konstitusionalisme Indonesia itu memang sudah ada dan hanya perlu mengembangkannya, ataukah konstitusionalisme Indonesia itu masih perlu digali dan dibangun. Permasalahan tersebut muncul karena kita telah mengalami beberapa kali perubahan dan/atau penggantian konstitusi, dan bahkan konstitusi yang kini berlaku, yaitu UUD 1945 setelah empat kali perubahan, masih ada yang ingin mengubahnya lagi dan ada yang ingin kembali ke UUD 1945 yang “asli” (sebelum perubahan).

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, kita telah mengalami beberapa kali perubahan dan/atau penggantian konstitusi, yaitu UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada

tanggal 18 Agustus 1945, pernah diganti dengan Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949–17 Agustus 1950) yang kemudian diganti dengan UUD Sementara 1950 (17 Agustus 1950–5 Juli 1959), selanjutnya UUD 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, dan akhirnya mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali, yaitu Perubahan Pertama Tahun 1999, Perubahan Kedua Tahun 2000, Perubahan Ketiga Tahun 2001, serta Perubahan Keempat Tahun 2002.

Apakah perubahan dan/atau penggantian konstitusi tersebut di atas berarti perubahan konstitusionalisme Indonesia? Tulisan ini berupaya untuk menelusurinya dengan melakukan telaah terhadap faham konstitusionalisme yang terkandung dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku. Sudah barang tentu, terlebih dahulu perlu ditelaah mengenai konstitusionalisme dan konstitusi pada umumnya, agar jelas kriteria atau tolok ukur yang dipakai untuk memahami konstitusionalisme yang akan dibangun.

## II. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Dasar yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah negara demokrasi adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar kepada sebuah konstitusi yang kokoh pula. Konstitusi yang kokoh hanyalah konstitusi yang jelas faham konstitusinya atau konstitusionalismenya, yaitu yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfill*) hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM). Atau dengan kata lain, konstitusionalisme adalah faham mengenai pembatasan kekuasaan dan

jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Nino (1996: 3-4) mengemukakan bahwa “*constitutionalism means something liked limited government*”, meskipun dalam perkembangannya mengalami pengkonsepsian yang bervariasi, dari yang paling sederhana sampai yang paling kompleks, seperti dikaitkan dengan gagasan *rule of law*, *separation of powers*, *recognizes individual rights*, *judicial review*, pengisian pejabat publik, pemilihan umum, dan sebagainya.

Konstitusi yang kokoh bagi sebuah *constitutional state* juga harus merupakan konstitusi yang *legitimate*, dalam arti proses pembuatannya harus secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan. Haysom (2001) mengemukakan adanya empat cara proses pembuatan konstitusi yang demokratis, yaitu:

1. *by a democratically constituted assembly*;
2. *by a democratically elected parliament*;
3. *by popular referendum*; dan
4. *by popularly supported constitutional commission*.

Konstitusionalisme memuat baik aspek prosedural/formil, maupun substansial/materiil dari konstitusi. Aspek prosedural/formil berkaitan dengan prosedur pembuatan dan prosedur perubahan konstitusi, serta apakah konstitusi bersifat *supreme* atau *superior* atau tidak (misal kaitan dengan perjanjian internasional). Mengenai prosedur pembuatan konstitusi lihat pandangan Haysom di atas, mengenai perubahan konstitusi meliputi prosedur perubahan khususnya institusi yang berwenang mengubah, mekanisme perubahan, sistem perubahan, dan isi yang atau tidak dapat diubah (Soemantri, 2001).

Sedangkan aspek substansial/materiil berkaitan dengan isi konstitusi yang meliputi isu-isu:

- a. bentuk negara kesatuan atau negara federal;

- b. bentuk pemerintahan republik atau kerajaan;
- s. sistem pemerintahan presidensial atau sistem parlementer;
- d. sistem perwakilan unikameral atau sistem bikameral;
- e. sistem pembagian/pemisahan kekuasaan;
- f. sistem kekuasaan kehakiman;
- g. hubungan negara dengan rakyat (hak warga negara/HAM);
- h. berbagai sistem kehidupan bernegara (ekonomi, pendidikan, pertahanan dan keamanan, agama, dan lain-lain).

### III. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia

Dari aspek-aspek prosedural/formil dan substansial/materiil yang terkandung dalam konstitusionalisme sebagaimana diuraikan di atas, akan kita telaah faham konstitusi (konstitusionalisme) Indonesia yang tercermin dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia.

#### 1. Konstitusionalisme dalam UUD 1945 sebelum Perubahan

UUD 1945 sebelum Perubahan, dipersiapkan oleh BPUPKI (Mei–Juli 1945) yang disempurnakan, ditetapkan, dan disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, berlaku dalam dua periode, yaitu Periode I (17 Agustus 1945–27 Desember 1949) dan Periode II (5 Juli 1959–19 Oktober 1999). Konstitusionalisme yang terkandung dalam UUD 1945 sebelum perubahan dapat kita fahami dari prinsip-prinsip yang terdapat dalam Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasannya, sebagai berikut:

- A. Aspek prosedural/formal:
  - a. Konstitusi dimaknai sebagai hukum dasar (*droit constitutionnel*) yang mencakup UUD sebagai

hukum dasar tertulis (*written constitution*) dan hukum dasar tak tertulis (*unwritten constitution*), yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara (Penjelasan UUD 1945).

- b. UUD bersifat singkat dan supel (*flexible constitution*) agar jangan sampai sistem UUD ketinggalan zaman, maka UUD hanya memuat aturan pokok, sedangkan penjabaran aturan pokok melalui undang-undang (Penjelasan), maka cara perubahan UUD justru dibuat rigid oleh suatu lembaga khusus (MPR) dengan prosedur khusus (*vide* Pasal 33 UUD 1945). Dengan demikian, konstitusi Indonesia bersifat *flexible* dan sekaligus bersifat *rigid*.
  - c. Prosedur penetapan (dan pembentukan) konstitusi (UUD) dilakukan oleh suatu lembaga tertinggi negara (MPR) yang merupakan representasi politik (DPR), teritorial (Utusan Daerah), dan fungsional (Utusan Golongan).
  - d. Dari Penjelasan UUD 1945 juga dapat kita simpulkan bahwa kita menganut *supreme constitution*.
- B. Aspek substansial/materiil:  
 Dari Penjelasan dan Pasal-pasal UUD 1945 menunjukkan aspek materiil/substansial konstitusionalisme Indonesia sebagai berikut:
- a. Asas negara persatuan (asas integralistik), yaitu negara yang melindungi dan meliputi segenap dan seluruh bangsa, mengatasi segala paham golongan dan paham perseorangan;
  - b. Negara mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat;
  - c. Negara yang berkedaulatan rakyat dengan sistem permusyawaratan dan perwakilan;
  - d. Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa,

- sehingga mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur;
- e. Negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*);
  - f. Pemerintah berdasar sistem konstitusi, menolak absolutisme;
  - g. Sistem MPR, yaitu MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat merupakan pemegang kekuasaan negara yang tertinggi yang menetapkan UUD dan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden;
  - h. Negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik;
  - i. Sistem pemerintahan *quasi presidensial*, yaitu Presiden dan DPR sejajar, Presiden bertanggung jawab kepada MPR, dan para menteri bertanggung jawab kepada Presiden;
  - j. Kekuasaan kehakiman yang merdeka;
  - k. Sistem pemerintahan lokal dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, serta menghormati asal usul keistimewaan daerah;
  - l. Demokrasi ekonomi dengan asas kekeluargaan di mana cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
  - m. Pengakuan HAM di bidang hak-hak sipil dan politik (kebebasan beragama, persamaan di bidang hukum dan pemerintahan, kebebasan berserikat dan berkumpul, serta berpendapat), hak ekonomi, sosial, dan budaya (hak atas pekerjaan yang layak dan upah yang layak, hak mendapat pendidikan, dan lain-lain).

## 2. Konstitusionalisme dalam Konstitusi RIS 1949

Konstitusi RIS lahir akibat perubahan bentuk negara kesatuan menjadi negara serikat dan berlaku dari tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950 dengan kandungan konstitusionalisme sebagai berikut:

- A. Aspek prosedural/formal:
  - a. merupakan konstitusi tertulis;
  - b. pembentukan konstitusi oleh Konstituante (badan pembuat Konstitusi);
  - c. perubahan konstitusi dengan UU Federal.
- B. Aspek substansial/material:
  - a. Bentuk negara serikat (federal);
  - b. Bentuk pemerintahan republik;
  - c. Sistem pemerintahan parlementer;
  - d. Tipe negara hukum yang demokratis;
  - e. Sistem demokrasi ekonomi;
  - f. Sistem bikameral dalam lembaga perwakilan: DPR Federal dan Senat;
  - g. Pengaturan HAM yang lengkap;
  - h. Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat;
  - i. Independensi kekuasaan kehakiman;
  - j. Dasar negara Ketuhanan Yang Maha Esa, perike-manusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial (Pancasila).

## 3. Konstitusionalisme dalam UUDS 1950

UUDS 1950 menggantikan Konstitusi RIS 1949, berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950–5 Juli 1959 berdasarkan UU Federal No. 7 Tahun 1950. Konstitusionalisme yang terkandung dalam UUDS 1950 adalah sebagai berikut:

- A. Aspek prosedural/formal:

- a. Merupakan konstitusi tertulis (*written constitution*);
  - b. Pembentukan konstitusi oleh Konstituante;
  - c. Perubahan konstitusi/UUD oleh Majelis Perubahan UUD.
- B. Aspek substansial/formal:
- a. Negara berdasarkan Pancasila;
  - b. Bentuk negara kesatuan;
  - c. Bentuk pemerintahan republik;
  - d. Sistem pemerintahan parlementer;
  - e. Tipe negara hukum yang demokratis;
  - f. Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan DPR;
  - g. Prinsip demokrasi ekonomi;
  - h. Pemilihan umum dengan sistem proporsional;
  - i. Pengaturan HAM yang cukup lengkap;
  - j. Sistem pemerintahan lokal dengan otonomi seluas-luasnya;
  - k. Independensi kekuasaan kehakiman.

#### 4. Konstitusionalisme dalam UUD 1945 sesudah Perubahan

Perubahan UUD 1945 berlangsung sebanyak empat kali berturut-turut, yaitu Perubahan Pertama (1999), Perubahan Kedua (2000), Perubahan Ketiga (2001), dan Perubahan Keempat (2002). Perubahan-perubahan tersebut menganut 5 (lima) prinsip dasar, yaitu:

- a. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
- b. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan;
- c. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. Meniadakan Penjelasan dan memasukkan hal-hal normatif Penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD;
- e. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara adendum.

Konstitusionalisme yang terkandung dalam UUD 1945 sesudah Perubahan adalah sebagai berikut:

- A. Aspek prosedural/formal:
  - a. merupakan konstitusi tertulis;
  - b. pembentukan konstitusi oleh MPR;
  - c. perubahan konstitusi oleh MPR dengan prosedur yang diperberat (merupakan *rigid constitution*);
- B. Aspek substansial/materiil:
  - a. dasar negara Pancasila;
  - b. bentuk negara kesatuan (tak boleh diubah);
  - c. bentuk pemerintahan republik
  - d. sistem pemerintahan presidensial;
  - e. tipe negara hukum;
  - f. lembaga perwakilan *soft bicameralisme* (MPR dengan anggota dari seluruh anggota DPR dan seluruh anggota DPD);
  - g. kedaulatan rakyat;
  - h. pembagian kekuasaan dengan sistem *checks and balances*;
  - i. independensi kekuasaan kehakiman yang berada di tangan Mahkamah Agung beserta badan-badan peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi;
  - j. sistem pemerintahan lokal dengan otonomi seluas-luasnya;
  - k. sistem demokrasi ekonomi;
  - l. pengaturan HAM yang cukup lengkap.

#### IV. Membangun Konstitusionalisme Indonesia

Dari telaah konstitusionalisme pada umumnya dan konstitusionalisme yang terkandung dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku seperti uraian tersebut di atas, dapat ditarik semacam benang merah konstitusionalisme

Indonesia yang ingin kita bangun sebagai berikut:

1. Aspek prosedural/formal:
  - a. Merupakan konstitusi tertulis (UUD);
  - b. Merupakan *rigid constitution*;
  - c. Merupakan *supreme/superior constitution*;
2. Aspek substansial/materiil:
  - a. Negara berdasar Pancasila (bukan negara agama atau negara sekuler);
  - b. Bentuk negara kesatuan;
  - c. Bentuk pemerintahan republik;
  - d. Sistem pemerintahan presidensiil, quasi presidensial atau parlementer (beberapa opsi);
  - e. Tipe negara hukum;
  - f. Kedaulatan rakyat;
  - g. Unikameralisme atau bikameralisme (ada opsi);
  - h. Independensi kekuasaan kehakiman;
  - i. HAM;
  - j. Otonomi daerah yang seluas-luasnya;
  - k. Demokrasi ekonomi;
  - l. Pembagian kekuasaan negara dengan sistem *checks and balances*;
  - m. Pemilihan umum yang berkala.

## V. Penutup

Dengan demikian, dalam membangun konstitusionalisme Indonesia masih terbuka ruang perdebatan tentang beberapa masalah, yaitu:

1. Masalah hubungan antara negara dan agama dalam negara Pancasila;
2. model negara hukum yang akan kita kembangkan;
3. model demokrasi yang akan kita kembangkan;
4. sistem pemerintahan negara;
5. sistem perwakilan (unikameral atau bikameral);

6. sistem perekonomian yang menjamin demokrasi ekonomi;
7. sistem kekuasaan kehakiman (relevan tidaknya keberadaan MKRI);
8. sistem pembagian kekuasaan negara;
9. model otonomi daerah (sistem pemerintahan lokal);
10. sistem pemilihan umum.

### Daftar Pustaka

- A. Mukthie Fadjar, 2002, "Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik", Pidato Pengukuhan Guru Besar di Universitas Brawijaya Malang, 13 Juli 2002.
- Haysom, N.R.L., 2001, "Constitutional Foundation for A Sustainable Democracy", dalam *Report of Conference "Continuing Dialogues towards Constitutional Reform in Indonesia"*, International Idea, October, 2001.
- Nino, Carlos, Santiago, 1996, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, London.
- P.T. Kreasi Jaya Utama, 1989, *Perjalanan Bangsa: Dari Proklamasi Sampai Orde Baru*.
- Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2003, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*.
- Sri Soemantri, 2001, "Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara", dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1 No. 4, 2001.

Wolf, Leslie & Philips, 1972, *Comparative Constitution*, Macmillan.



**SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA  
PASCA PERUBAHAN UUD 1945**





## 3

## **SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945<sup>1</sup>**

---

### **I. Pendahuluan**

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang berlangsung dalam 4 (empat) tahap, yaitu Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001, dan Perubahan Keempat tahun 2002, telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Perubahan tersebut meliputi sistem pelebagaan dan hubungan tiga cabang kekuasaan negara yang utama (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), sistem pemerintahan lokal, pengaturan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang lebih rinci, dan berbagai sistem dalam

---

<sup>1</sup> Pernah disampaikan pada Kuliah Umum di FH Universitas Syiah Kuala NAD, tanggal 29 September 2004

penyelenggaraan negara (pemilihan umum, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain).

Uraian berikut bermaksud menjelaskan pokok-pokok perubahan sistem ketatanegaraan dimaksud, khususnya perubahan dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dengan penekanan dari perspektif kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pengawal konstitusi. Akan tetapi terlebih dahulu akan dikemukakan secara singkat latar belakang, tujuan, dan prinsip dasar kesepakatan MPR tentang perubahan UUD 1945, agar kita memahami mengapa, untuk apa, serta prinsip-prinsip yang mendasari perubahan tersebut.

## **II. Latar belakang, tujuan, dan prinsip dasar Perubahan UUD 1945**

Latar belakang dilakukannya perubahan UUD 1945 antara lain:

- a. Sistem ketatanegaraan yang bertumpu pada MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat berakibat pada tiadanya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan;
- b. kekuasaan Presiden yang terlalu dominan (*executive heavy*) yaitu selain sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (*chief executive*) juga sebagai kepala negara dengan hak-hak konstitusionalnya yang lazim disebut hak prerogatif, serta sekaligus memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) telah menyebabkan kecenderungan lahirnya kekuasaan otoriter;
- c. terdapat pasal-pasal yang luwes dalam UUD 1945 yang menimbulkan multi tafsir, misalnya rumusan Pasal 7

- dan Pasal 6 ayat (1) yang lama;
- d. banyaknya kewenangan Presiden untuk mengatur hal-hal yang penting dengan undang-undang sebagai konsekuensi bahwa Presiden adalah juga pemegang kekuasaan legislatif, sehingga inisiatif pengajuan RUU selalu berasal dari Presiden;
  - e. konstitusi belum cukup memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah, sehingga praktek penyelenggaraan negara tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 bertujuan untuk:

- a. menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar lebih mampu untuk mencapai tujuan nasional yang telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945;
- b. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai perkembangan paham demokrasi;
- c. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan HAM yang merupakan salah satu syarat bagi sebuah negara hukum;
- d. menyempurnakan aturan dasar mengenai penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas dengan sistem *checks and balances* dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman;
- e. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban bagi negara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan mencerdaskan kehidupan bangsa;

- f. melengkapi aturan dasar yang berkaitan dengan eksistensi negara dan perwujudan negara yang demokratis, seperti pengaturan mengenai wilayah negara dan pemilihan umum (Pemilu);
- g. menyempurnakan dan melengkapi aturan dasar mengenai berbagai hal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan kini, serta mengantisipasi perkembangan mendatang.

Lima prinsip dasar kesepakatan MPR dalam Perubahan UUD 1945:

- a. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
- b. tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI);
- c. mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. meniadakan Penjelasan UUD 1945 dan memasukkan hal-hal normatif dalam Pembukaan ke dalam pasal-pasal UUD;
- e. perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara *adendum*.

### **III. Perubahan Sistem Perwakilan dan Kekuasaan Legislatif**

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem dan lembaga perwakilan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR):
  - a. Merupakan lembaga tertinggi negara pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat [Pasal 1 ayat (2) UUD 1945];
  - b. Keanggotaannya terdiri atas seluruh anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang [Pasal

2 ayat (1) UUD 1945], dengan demikian dapat dikatakan mencerminkan tiga representasi, yaitu representasi politik (DPR), representasi teritorial (Utusan Daerah), dan representasi fungsional (Utusan Golongan);

- c. Cara rekrutmen keanggotaan tidak diatur dalam konstitusi, tetapi diserahkan kepada pembentuk UU, sehingga dalam praktek selama Orde Baru (1966-1998) melalui UU ada anggota yang dipilih melalui pemilu secara langsung (yakni sebagian besar anggota DPR) dan ada yang dipilih secara tidak langsung oleh DPRD I (utusan daerah), dan ada yang diangkat oleh Presiden (sebagian anggota DPR, Utusan Golongan, dan anggota tambahan);
  - d. Kewenangan MPR meliputi kewenangan menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3 UUD 1945), memilih Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 6 ayat (2)], dan mengubah UUD (Pasal 37 UUD 1945).
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR):
- a. dikategorikan sebagai lembaga tinggi negara (Tap MPR No. III/MPR/1978);
  - b. seluruh anggotanya sekaligus merupakan anggota MPR [Pasal 2 ayat (1) UUD 1945], susunan keanggotaannya akan diatur dengan UU (Pasal 19);
  - c. tidak ada ketentuan konstitusional tentang cara rekrutmen anggota, sehingga dalam praktek Orde Baru ada anggota yang dipilih melalui pemilu dan ada anggota yang diangkat oleh Presiden;
  - d. Kewenangan DPR adalah memberi persetujuan atas UU (Pasal 20), APBN [pasal 23 ayat (1)], pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11).
  - e. Kekuasaan membentuk UU (kekuasaan legislatif)

bukan di tangan DPR, melainkan di tangan Presiden, sedangkan DPR hanya berwenang memberi persetujuan [Pasal 5 ayat (1)].

Setelah perubahan UUD 1945, sistem dan lembaga perwakilan di Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR):
  - a. tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat;
  - b. keanggotaannya terdiri dari seluruh anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu [Pasal 2 ayat (1)];
  - c. kewenangannya hanya menetapkan dan mengubah UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 3 ayat (1) dan (2)], memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan UUD [Pasal 3 ayat (3) *jo.* Pasal 7A dan Pasal 7B], memilih Wakil Presiden dari calon yang diajukan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden [Pasal 8 ayat (2)], memilih Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya berhalangan tetap secara bersamaan [Pasal 8 ayat (3)].
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR):
  - a. Anggotanya dipilih melalui pemilu [Pasal 19 ayat (1)];
  - b. memegang kekuasaan membentuk UU [Pasal 20 ayat (1)];
  - c. memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan [Pasal 20A ayat (1)];
  - d. mempunyai kewenangan: mengusulkan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden kepada MPR setelah ada putusan MK [Pasal 7 ayat (1)], memberikan persetujuan atas UU bersama Presiden [Pasal 20 ayat (2)], pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan

negara lain yang dilakukan Presiden (Pasal 11), persetujuan calon hakim agung atas usulan Komisi Yudisial, persetujuan pengangkatan calon anggota Komisi Yudisial, memberikan pertimbangan kepada Presiden atas pengangkatan duta [Pasal 13 ayat (2)], menerima penempatan duta negara lain [Pasal 13 ayat (3)], dan pemberian amnesti dan abolisi [Pasal 14 ayat (2)], memilih calon anggota BPK [Pasal 23F ayat (1)], dan mengusulkan tiga orang calon hakim konstitusi kepada Presiden [Pasal 24C ayat (3)].

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
  - a. Anggotanya mewakili setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum [Pasal 22C ayat (1)] dan semua anggotanya otomatis adalah anggota MPR [Pasal 2 ayat (1)], jumlah anggota setiap provinsi sama dan secara keseluruhan tak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR [Pasal 22 ayat (2)];
  - b. mempunyai kewenangan untuk: mengusulkan kepada DPR [Pasal 22D ayat (1)] dan ikut membahas [Pasal 22D ayat (2)] RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama [Pasal 22D ayat (2)], serta pemilihan anggota BPK [Pasal 23F ayat (1)], dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan

pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama [Pasal 22D ayat (3)].

Dengan demikian, dalam sistem perwakilan dan kekuasaan legislatif telah terjadi perubahan yang sangat signifikan sebagai berikut:

- a. Tidak lagi ada supremasi MPR, melainkan kecenderungan dianutnya teori trias politika dengan prinsip *checks and balances*;
- b. pergeseran dari sistem unikameral ke semi-bikameral dengan adanya DPD meskipun dengan peran yang sangat terbatas, dan hilangnya sistem perwakilan fungsional dengan hapusnya utusan golongan di MPR;
- c. pergeseran kekuasaan membentuk UU dari Presiden ke DPR.

#### **IV. Perubahan Kekuasaan Eksekutif**

Sesuai dengan prinsip perubahan UUD 1945 untuk mempertegas sistem presidensial dan dianutnya pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip *checks and balances*, maka dengan perubahan UUD 1945 berakibat pula perubahan di bidang kekuasaan eksekutif (Presiden), sebagai berikut:

1. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif [Pasal 4 ayat (1)] tidak lagi memegang kekuasaan membentuk UU yang telah bergeser ke tangan DPR [Pasal 20 ayat (1)], melainkan hanya berhak mengajukan RUU ke DPR [Pasal 5 ayat (1)], memberikan persetujuan bersama dengan DPR dan mengesahkan RUU menjadi UU [Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4)];
2. Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih oleh rakyat secara langsung se-

- cara berpasangan dari calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (Pasal 6A);
3. Masa jabatan Presiden selama 5 (lima) tahun secara tegas dibatasi untuk dua periode (Pasal 7);
  4. Ditentukannya syarat-syarat yang lebih rinci untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6);
  5. Ditentukannya mekanisme *impeachment* terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden yang melibatkan DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR (Pasal 7A dan 7B);
  6. Penegasan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C);
  7. Pelaksanaan hak-hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara harus dengan persetujuan atau pertimbangan DPR;
  8. Pengangkatan pejabat-pejabat publik, seperti anggota BPK (Pasal 23F), Hakim Agung [Pasal 24A ayat (3)], anggota Komisi Yudisial [Pasal 24B ayat (3)] harus dengan persetujuan DPR;
  9. Presiden berwenang membentuk dewan pertimbangan (Pasal 16) sebagai pengganti DPA yang dihapuskan;
  10. Dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian harus diatur dengan UU [Pasal 17 ayat (4)], tidak bebas seperti sebelumnya.

## V. Sistem Kekuasaan Kehakiman (Kekuasaan Yudikatif)

Di bidang kekuasaan kehakiman (kekuasaan yudikatif) Perubahan UUD 1945 telah mengkaidahkan hal-hal sebagai berikut:

1. Penegasan tentang independensi kekuasaan kehakiman dalam pasal UUD [Pasal 24 ayat (1)], sedangkan sebelumnya hanya dalam Penjelasan (ini sebagai konsekue-

- nsi dihapusnya Penjelasan UUD 1945);
2. Kekuasaan kehakiman tidak lagi hanya monopoli Mahkamah Agung (MA) dengan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya, melainkan juga oleh Mahkamah Konstitusi [Pasal 24 ayat (2)];
  3. Adanya Komisi Yudisial yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (Pasal 24B);
  4. Kehadiran Mahkamah Konstitusi dengan 9 (sembilan) hakim konstitusi (tiga orang usulan DPR, tiga orang usulan MA, dan tiga orang usulan Presiden) yang mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban (Pasal 24C UUD 1945):
    - a. menguji UU terhadap UUD 1945;
    - b. memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara;
    - c. memutus pembubaran partai politik;
    - d. memutus perselisihan hasil pemilu;
    - e. wajib memutus pendapat DPR tentang *impeachment* terhadap Presiden.

Semua peradilan untuk empat kewenangan tersebut butir a sampai dengan butir d merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, sedangkan putusan untuk kewajiban MK (butir e) masih akan ditentukan oleh mekanisme putusan politik di DPR dan MPR [*vide* Pasal 7B ayat (5), (6), dan (7)];

5. Penegasan tentang *judicial review*, yaitu bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU oleh MA, sedangkan untuk pengujian konstitusionalitas UU oleh MK.

Khusus tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 98, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4316) dalam usia genap satu tahun (resmi berdiri 13 Agustus 2003) telah melaksanakan dua kewenangannya, yaitu melakukan pengujian konstiusionalitas sekitar 24 UU dan memutus perselisihan hasil Pemilu (44 permohonan Pemilu legislatif dan satu permohonan pemilu Presiden dan Wakil Presiden).

## VI. Penutup

Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai akibat Perubahan UUD 1945 semestinya mendapat respon dari kalangan kampus, khususnya oleh Fakultas Hukum dengan memperbaharui kurikulumnya, utamanya kurikulum bidang Hukum Tata Negara.

Oleh karena itu, pendirian berbagai pusat studi konstitusi di berbagai universitas di Indonesia bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi adalah sangatlah penting, agar kesadaran kehidupan berkonstitusi dalam rangka mewujudkan sebuah negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum dengan menjunjung harkat dan martabat manusia menjadi sebuah kenyataan.

## Daftar Pustaka

- A. Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang.
- , 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing.
- PT. Kreasi Jaya Utama, 1989, *Perjalanan Bangsa dari Proklamasi sampai Orde Baru: Himpunan Dokumen Historis*.

- Sekretariat Jenderal MKRI, 2003, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Soewoto Mulyosudarmo, 2003, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Penerbit Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan InTRANS Malang.



---



---

**HASIL KOMISI KONSTITUSI  
DAN AMANDEMEN UUD 1945**  
Beberapa Catatan Perbandingan

---



---





## **HASIL KOMISI KONSTITUSI DAN AMANDEMEN UUD 1945<sup>1</sup>** Beberapa Catatan Perbandingan

---

Melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi *juncto* Keputusan MPR No. 4/MPR/2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi, telah terbentuk dan bekerja sebuah Komisi Konstitusi (selanjutnya disingkat KK) yang jumlah anggotanya 31 orang untuk melakukan pengkajian secara komprehensif tentang Perubahan UUD 1945.

Setelah bekerja selama 7 (tujuh) bulan (*vide* Pasal 8 Keputusan MPR No. 4/MPR/2003) KK telah menyelesaikan tugasnya dengan hasil laporannya yang disampaikan kepada BP MPR pada tanggal 6 Mei 2004 yang berupa 2 (dua) naskah buku, yaitu:

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Simposium “UUD 1945 Pasca Amandemen: Perluakah Amandemen Lebih Lanjut?”, di Jakarta, 16 September 2004, yang diselenggarakan oleh The Habibie Center dan Hanns Seidel Foundation.

- Buku I : Naskah Akademik Kajian komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Buku II : Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Perubahan dan Usul Komisi Konstitusi.

Kemudian berdasarkan Laporan KK tersebut BP MPR telah menyiapkan Rancangan Keputusan (Rantus) MPR tentang Laporan BP MPR mengenai Hasil Kajian KK tentang Perubahan UUD 1945 yang akan dibahas dalam Sidang MPR Periode 1999-2004 pada tanggal 23-27 September 2004.

Uraian berikut adalah catatan singkat atas Hasil KK jika dibandingkan dengan hasil Amandemen UUD 1945 oleh MPR (1999-2002) dan sekaligus juga mencakup catatan atas catatan BP MPR terhadap hasil KK.

### **1. KK sebuah kelahiran yang tak dikehendaki**

Gagasan tentang KK pertama kali diusung oleh Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru pada tahun 2000 yang tidak puas terhadap Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, baik dari segi prosedur maupun substansi. Dari segi prosedur Perubahan UUD 1945 dinilai kurang aspiratif terhadap publik dan dari segi substansi dinilai sebagai perubahan yang tambal sulam tanpa kejelasan paradigma. Tekanan dan desakan Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru yang didukung oleh kalangan akademisi terhadap MPR agar dibentuk KK yang independen (bukan KK yang bertanggung jawab terhadap BP MPR) untuk menyusun Konstitusi Baru dengan paradigma baru guna menggantikan UUD 1945 (*renewal*, bukan sekedar *amandement*, terhadap konstitusi) sejak tahun 2000-2002, akhirnya diakomodasi oleh MPR pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 sebagai kompromi

antara yang pro dan kontra Perubahan UUD 1945 dengan mereka yang menghendaki Konstitusi Baru. Lahirlah sosok KK yang hanya bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif hasil Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR yang dibentuk dan bertanggung jawab terhadap BP MPR, bukan sosok KK yang independen yang bertugas menyusun Konstitusi Baru seperti dikehendaki oleh Koalisi Ornop.

Sehingga dapat dikatakan bahwa MPR sebenarnya setengah hati membentuk KK, atau kelahiran KK sesungguhnya tidak dikehendaki oleh MPR, karena MPR berpendapat bahwa penetapan dan perubahan UUD adalah monopoli MPR.

## **2. KK dinilai BP MPR salah tafsir atas tugasnya**

BP MPR ternyata kecewa terhadap hasil KK yang dinilai telah melampaui tugasnya yang mestinya hanya melakukan pengkajian secara komprehensif Perubahan UUD 1945 hasil karya MPR ternyata malah usul perubahan terhadap Perubahan UUD 1945 seperti tersebut dalam Buku II hasil KK (*vide* Catatan BP MPR atas Hasil KK dalam lampiran Rantus MPR). Rupanya terjadi perbedaan tafsir antara KK dengan BP MPR mengenai arti "pengkajian komprehensif Perubahan UUD 1945". KK memberi makna yang luas, yaitu tidak hanya mencakup hal-hal seputar hasil Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR sebanyak empat tahap, tetapi juga mencakup pemikiran filosofis para *founding fathers* ketika membuat rumusan naskah UUD dalam sidang BPUPKI dan PPKI, sehingga hasil KK terdiri atas Naskah Akademik hasil pengkajian Perubahan UUD 1945 (Buku I) dan Usulan Perubahan Pasal-pasal UUD 1945 (Buku II).

Sementara itu, menurut BP MPR pengkajian secara komprehensif berarti melakukan kajian terhadap Peruba-

han UUD 1945, bukan melakukan kegiatan untuk membuat usulan perubahan terhadap Perubahan UUD 1945; hasil KK diharapkan lebih mengarah kepada bagaimana mengimplementasikan Perubahan UUD 1945, antara lain dalam bentuk gagasan-gagasan ilmiah mengenai agenda pembentukan UU organik sebagai perangkat hukum pelaksanaan UUD 1945 agar dapat operasional dan memberi manfaat dalam peningkatan kualitas penyelenggaraan negara.

Menurut pendapat saya, terjadinya salah tafsir tersebut karena, *pertama*, BP MPR masih tetap berfikir monopolistik dalam soal perubahan UUD dan tak ingin “karya agungnya” diotak-atik oleh KK, serta sekaligus membuktikan menduanya atau setengah hatinya MPR membentuk KK; *kedua*, dari KK sendiri rupanya terjangkit obsesi gagasan Koalisi Ornop Untuk Konstitusi Baru tentang KK Independen, tetapi KK BP MPR ini hasil karyanya juga setengah hati karena dalam dirinya juga terdapat banyak faksi, minimal ada faksi yang pro Amandemen UUD 1945, faksi yang kontra Amandemen, dan faksi yang ingin Konstitusi Baru.

### **3. Perubahan Konstitusi tanpa perubahan Paradigma**

Perubahan UUD 1945 adalah merupakan salah satu amanat reformasi yang mendambakan sebuah masyarakat Indonesia Baru, masyarakat madani, tentunya juga dengan paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Kritik yang selama ini ditujukan terhadap Perubahan UUD 1945 hasil karya MPR (1999-2002) ialah bahwa MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945 tanpa kejelasan paradigma, kecuali berpegang kepada 5 (lima) kesepakatan fraksi-fraksi di MPR, yaitu 1) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; 2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan RI; 3) mempertegas sistem Presidensiil; 4) meniadakan

Penjelasan UUD 1945 dengan memasukkan hal-hal normatif ke dalam pasal-pasal; dan 5) Perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Buku *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* bukanlah Naskah Akademik dan tidak menggambarkan paradigma perubahan UUD. Hasil KK memang menyajikan Naskah Akademik (Buku I) sebelum Usulan Perubahan Pasal-pasal UUD 1945 (Buku II), tetapi kalau kita cermati antara Naskah Akademik dan Perumusan pasal-pasal perubahan tidaklah selalu *nyambung (match)*, bahkan tidak jelas nalar atau *legal reasoning*-nya.

#### **4. BP MPR mestinya tak perlu alergis atau apriori terhadap Hasil KK**

Dari Buku II Hasil KK dapat kita temukan 113 butir usul perubahan terhadap Perubahan UUD 1945 hasil karya MPR Periode 1999-2004 yang diklasifikasikan dalam 5 (lima) kelompok, yaitu:

- a. Sebanyak 32 butir berupa usul perbaikan kata/kalimat;
- b. sebanyak 5 (lima) butir berupa perubahan judul bab dan pindah ayat;
- c. sebanyak 40 butir berupa perubahan substansi;
- d. sebanyak 21 butir berupa penghapusan pasal/ayat;
- e. sebanyak 15 butir berupa tambahan ayat.

Mengingat bahwa Perubahan UUD 1945 hasil karya MPR masih banyak kelemahan/kekurangannya, mestinya BP MPR tak perlu alergis/apriori terhadap Usulan Perubahan hasil karya KK, terutama untuk perbaikan kata atau kalimat, karena untuk perbaikan substansial dan yang lainnya kiranya masalah legitimasi MPR Periode 1999-20004 yang

akan habis pada akhir September 2004 menjadi masalah, sehingga lebih tepat jika hal itu dilakukan oleh MPR Periode 2004-2009 yang akan dilantik 1 Oktober 2004.

## **5. Perubahan Kelima UUD 1945 perlu tetapi tak usah tergesa-gesa**

Perubahan Kelima UUD 1945 mungkin memang tak terhindarkan, karena hasil Perubahan yang telah dilakukan oleh MPR 1999-2004 memang masih belum sempurna, tetapi tidak perlu tergesa-gesa, karena hasil KK juga masih banyak kelemahan dan kekurangannya. Belajar dari pengalaman MPR dan KK, kiranya perlu diperdebatkan lebih dahulu secara lebih dalam dan luas paradigma perubahan yang diinginkan, agar perubahan tidak tambal sulam.

Sebuah KK independen yang pernah digagas Koalisi Ornop Untuk Konstitusi Baru perlu dipertimbangkan kembali, meskipun dengan semangat baru. Paradigma yang dipakai *founding fathers* ketika menyusun naskah asli UUD 1945 perlu dikaji ulang secara mendalam, dan jika kita sepakat bahwa konstitusi adalah semacam kontrak sosial antara negara dengan rakyat, maka pertanyaannya adalah apakah perlu kontrak sosial baru yang melahirkan paradigma baru?

## **Daftar Pustaka**

A. Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Penerbit In-TRANS, Malang.

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, *Panduan dalam Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

- , 2003, *Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003.*
- , 2004, *Rancangan Putusan Sidang MPR RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004 Hasil Badan Pekerja MPR RI.*





**PENEGAKAN SUPREMASI HUKUM  
DAN HAK ASASI MANUSIA**







## PENEGAKAN SUPREMASI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA<sup>1</sup>

---

Pilihan kebijakan hukum (*legal policy*) bahwa Indonesia adalah merupakan negara hukum telah dianut selama 60 tahun kemerdekaan negara ini, meskipun telah berulang kali terjadi pergantian konstitusi dan dengan rumusan yang berbeda-beda, sebagaimana tercermin dalam rumusan konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku, sebagai berikut:

- a. Dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan: “Negara Indonesia berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*);”
- b. Dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS: “*Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi*”;

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Forum Diskusi Ahli “THC” 21 Oktober 2005, dan pernah disajikan pada Seminar Nasional di Universitas Surabaya, 25 Agustus 2005.

- c. Dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950: “*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan*”;
- d. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 setelah Perubahan: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.

Sebagai konsekuensinya, terlepas dari konsep acuan yang dianut, apakah konsep *Rechtsstaat* dari tradisi Eropa Kontinental (*Civil Law*) atau apakah konsep *Rule of Law* dari tradisi Anglo-Saxon (*Common Law*), masalah penegakan supremasi hukum dan penghormatan (*respect*), perlindungan (*protect*), serta pemenuhan (*fulfil*) hak asasi manusia (HAM) haruslah menjadi pilar utama penyelenggaraan negara, di samping adanya pembagian kekuasaan dalam mekanisme *checks and balances* dengan dijaminnya independensi kekuasaan yudisial.

Akan tetapi, terdapat beberapa masalah dalam penegakan supremasi hukum kaitannya dengan HAM, antara lain masalah-masalah berikut ini.

1. Penegakan supremasi hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang berhadapan dengan masalah HAM mengenai:
  - a. Penerapan asas non-retroaktif atau retroaktif, tergantung apakah korupsi sudah dapat dikualifikasikan sebagai *extra-ordinary crime* atau belum, karena korupsi sangat bervariasi, dari yang kecil-kecilan sampai yang mega-korupsi. Ada yang berpendapat bahwa korupsi sebagai kejahatan ekonomi (*economic crime*) telah merugikan kepentingan kolektif atau komunitas, yaitu keuangan dan perekonomian negara dan rakyat, sehingga yang menjadi korban (*victim*) adalah negara dan rakyat, dan oleh karena itu kejahatan korupsi juga dipandang sebagai pelanggaran HAM, bahkan ke-

- jahatan kemanusiaan (*crime against humanity*), sebab telah merusak sendi-sendi peradaban suatu bangsa. Maka, sudah sepantasnya jika diterapkan asas retroaktif, meskipun bersifat terbatas.
- b. Penerapan asas pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*) yang dinilai bertentangan dengan prinsip HAM universal *presumption of innocence* dan *non-selfincrimination*. Meskipun, apabila korupsi dipandang sebagai *extra-ordinary crime*, asas tersebut dapat disimpangi sehingga menjadi *presumption of guilt* atau *presumption of corruption*, seperti dikemukakan dalam kesimpulan Kongres *International Commission of Jurist* di New Delhi 1959 dan *The Siracusa Principles* di Sisilia Tahun 1984.
2. Penegakan supremasi hukum dalam pemberantasan tindak pidana terorisme yang juga terkait dengan persoalan penerapan asas retroaktif yang dipandang bertentangan dengan HAM sebagaimana tercantum dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945. Selain itu, belum adanya definisi terorisme yang dapat diterima secara internasional dan kualifikasinya sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra-ordinary crime*) masih mengundang perdebatan mengenai dapat tidaknya diterapkan asas retroaktif (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara No. 013/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 16 Tahun 2003 *juncto* Perpu No. 2 Tahun 2002).
  3. Penegakan supremasi hukum dalam pelanggaran HAM berat (*gross-violence of human rights*) yang juga masih terbentur dengan persoalan HAM mengenai dapat tidaknya diterapkan asas retroaktif, mengingat adanya ketentuan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945. Sehingga, ka-

sus-kasus pelanggaran HAM masa lalu, seperti kasus Tanjung Priok tahun 1984, kasus pasca Referendum di Timor Timur tahun 1999, dan kasus Trisakti dan Semanggi II masih kontroversial. Terakhir terjadinya perbedaan persepsi antara Pemerintah dan GAM tentang pembentukan peradilan HAM di Aceh yang tercantum dalam MOU (Nota Kesepahaman) RI-GAM tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki juga terkait dengan persoalan asas retroaktif.

4. Penegakan supremasi hukum terkait dengan tindak kekerasan karena perbedaan pandangan atau tafsir dalam bidang kepercayaan dan agama, seperti kasus Yusman Roy di Lawang-Malang, kasus Ahmadiyah di Parung-Bogor, dan sebagainya, dalam kasus-kasus mana bersinggungan antara ketentuan-ketentuan hukum mengenai penodaan dan penghinaan terhadap ajaran-ajaran agama dengan HAM mengenai kebebasan beragama dan menganut keyakinan yang dilindungi oleh konstitusi.
5. Penegakan supremasi hukum dan HAM juga merupakan perbenturan atau setidaknya-tidaknya tarik menarik antara kepastian hukum dan keadilan, serta menghadapi problem-problem substansial, strutural, dan kultural yang harus dipecahkan secara komprehensif dan integral.

Dari lima persoalan tersebut di atas menunjukkan kepada kita, betapa tidak mudah mewujudkan negara hukum melalui penegakan supremasi hukum dan HAM. Setelah 60 tahun merdeka dan tujuh tahun menjalani reformasi, sebenarnya, dari sudut kelengkapan instrumen HAM, kiranya cukup memadai, tinggal bagaimana merealisasikannya dalam rencana aksi. Dalam kaitan itu, patut disimak ajakan

Presiden Soesilo Bambang Yu-dhoyono (SBY) kepada para pejabat pada saat pembukaan Rakor Rencana Aksi Nasional HAM tanggal 22 Agustus 2005, agar melakukan empat hal guna mencegah terjadinya pelanggaran HAM, yaitu:

- a. mulai dari diri sendiri untuk menghormati dan melindungi HAM;
- b. memberikan pendidikan dan sosialisasi HAM;
- c. melakukan pencegahan terjadinya pelanggaran HAM; dan
- d. menegakkan hukum bila ada yang melanggar HAM.

Semoga ajakan Presiden tersebut bukan sekedar sebuah wacana atau berhenti pada kemauan politik, melainkan menjadi sebuah aksi.

### Daftar Pustaka

A. Mukthie Fadjar, 2001, "Penegakan Hukum, Korupsi, dan Pemerintahan yang Bersih", Makalah untuk Workshop *Corruption and Participation in the Decentralized Government*, PPKE Unibraw-IRIS.

———, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing.

Imparsial, 2003, *UU Antiterorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*.

Penerbit Citra Umbara Bandung, 2001, *Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia 2000 & Undang-Undang HAM 1999*.

PT. Kreasi Jaya Utama, 1989, *Perjalanan Bangsa dari Proklamasi sampai Orde Baru: Himpunan Dokumen Historis*.

Romli Atmasasmita, 2002, *Pengadilan Hak Asasi Manusia dan*

*Penegakannya di Indoensia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI.



**PASAL 33 UUD 1945, HAM,  
DAN UU SUMBER DAYA AIR**







## PASAL 33 UUD 1945, HAM, DAN UU SUMBER DAYA AIR<sup>1</sup>

---

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena di dalamnya memuat ketentuan tentang **hak penguasaan negara** atas:

- a. **Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara** dan yang **menguasai hajat hidup orang banyak**; dan
- b. **bumi dan air dan kekayaan alam** yang terkandung di dalamnya yang harus **dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat**.

Ketentuan yang dirumuskan dalam ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 tersebut sama persis dengan yang dirumuskan dalam Pasal 38 ayat (2) dan ayat (3) UUDS

---

<sup>1</sup> Pernah dimuat di Jurnal Konstitusi, Volume 2 Nomor 2, September 2005

1950, sehingga ada anggapan bahwa hal itu merupakan cerminan nasionalisme ekonomi Indonesia, meskipun dalam praksisnya selama 60 tahun Indonesia merdeka, berbeda-beda tafsir antara rezim pemerintahan yang satu dengan yang lain, sehingga mengundang anggapan bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal utopia yang sudah tidak sesuai dengan dinamika perkembangan nasional dan global yang tidak lagi relevan mendikotomikan sistem ekonomi pasar dengan sistem ekonomi komando (negara) yang dalam realitasnya sudah terjadi amat lama.

Salah satu hal yang masih selalu menjadi perdebatan mengenai Pasal 33 UUD 1945 adalah mengenai pengertian “hak penguasaan negara” atau ada yang menyebut “hak menguasai negara”, disingkat HMN, yang oleh Mahkamah Konstitusi (Mahkamah) dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air (UU SDA) ditafsirkan bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Dengan demikian, makna HMN terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak menafikan kemungkinan perorangan atau swasta berperanan, asalkan 5 (lima) peranan negara/pemerintah sebagaimana tersebut di atas masih tetap dipenuhi dan sepanjang Pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Seperti penafsiran Dr. Mohammad Hatta yang kemudian diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan perusahaan

negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.

Dalam perspektif yang demikianlah putusan-putusan Mahkamah mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang yang terkait sumber daya alam, termasuk UU SDA, harus difahami, meskipun kemungkinan ada pendapat yang berbeda, baik di internal Mahkamah (adanya *dissenting opinion*) maupun dari kalangan masyarakat. Sehingga, tidak otomatis secara *mutatis mutandis* putusan Mahkamah mengenai UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU SDA akan sama, walaupun kriteria atau pengertian HMN yang dipakai sama.

Khusus mengenai permohonan *judicial review* UU SDA yang diajukan oleh sekelompok warga negara Indonesia dan lembaga swadaya masyarakat, nampaknya cenderung memakai batu ujinya Pasal 33 UUD 1945 ketimbang pasal-pasal hak asasi manusia (HAM) dalam UUD 1945. Padahal, mestinya yang harus lebih ditonjolkan adalah hak manusia atas air (*the right to water*) yang secara universal sudah diakui sebagai HAM, terutama dengan hak untuk hidup yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apa pun [Pasal 28A *juncto* Pasal 28I ayat (1) UUD 1945]. Sebab, apabila batu ujinya ditekankan pada Pasal 33 UUD 1945, akan memungkinkan munculnya tafsir bahwa dapat diberikan hak-hak tertentu atas air (*water right*) kepada perorangan/swasta, seperti yang diatur dalam UU SDA.

Terlepas dari isi putusan Mahkamah dan perbedaan pendapat, serta perdebatan yang muncul, harus diakui bahwa apabila dibandingkan dengan UU Migas (UU No. 22 Tahun 2001) dan UU Ketenagalistrikan (UU No. 20 Tahun 2002), UU SDA (UU No. 7 Tahun 2004) lebih baik dalam

pembuatannya. Tinggal sekarang bagaimana negara/pemerintah memerankan dirinya dalam menangkap makna “hak menguasai negara” menurut tafsir Mahkamah, dan tidak distorsi dari maksud rumusan indah yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) UU SDA, bahwa “*Sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*”

Sebagai konsekuensi logis atas Putusan Mahkamah dalam permohonan pengujian UU SDA, berbagai peraturan pemerintah (PP) yang harus dan akan dibuat atas perintah dari dan untuk melaksanakan UU SDA betul-betul harus memperhatikan pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan dimaksud. Sebab apabila tidak, akan terkena “*conditionally constitutional warning*” dari Mahkamah, yang untuk kedua kalinya akan “*berijtihad*” (setelah “*ijtihad*” pertama yang menyatakan Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam Perkara No. 066/PUU-II/2004), yaitu kemungkinan dapat diajukan pengujian kembali UU SDA dengan mengesampingkan ketentuan Pasal 60 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, “*Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.*”

## Daftar Pustaka

- AMRTA Institute for Water Literacy, 2005, *Reclaiming Public Water*.
- Mohammad Hatta dkk, 1977, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Mutiara.

Mubyarto, 2001, *Amandemen Konstitusi & Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta.

P. Raja Siregar dkk, 2004, *Politik Air*, WALHI dan KAU.





---



---

**PEMILU 2004 DAN MASA DEPAN  
DEMOKRASI INDONESIA**

---



---





## PEMILU 2004 DAN MASA DEPAN DEMOKRASI INDONESIA

---

### I. Pendahuluan

Perkembangan demokrasi Indonesia, dapat ditinjau dari sudut perkembangan Konstitusi (UUD) yang dipakai, yaitu:

- a. UUD 1945 periode pertama (18 Agustus 1945–27 Desember 1949);
- b. Konstitusi RIS 1949 (27 Desember–17 Agustus 1950);
- c. UUDS 1950 (17 Agustus 1950–5 Juli 1959);
- d. UUD 1945 Periode Kedua (5 Juli 1959–19 Oktober 1999);
- e. UUD 1945 Periode Ketiga setelah mengalami Perubahan Pertama (19 Oktober 1999) dan Perubahan Kedua (18 Agustus 2000), Perubahan Ketiga (2001), dan Perubahan Keempat (2002).

Dari konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku tersebut, ternyata ketentuan normatif yang secara eksplisit memuat ketentuan imperatif tentang perlunya di selenggara-

kan Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) hanya terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUD 1950, sedangkan UUD 1945 sebelum mengalami Amandemen, secara eksplisit tidak memuat tentang keharusan adanya Pemilu. Baru sesudah UUD 1945 diamandemen dari tahun 1999 s/d 2002 memuat ketentuan normatif tentang Pemilu (Pasal 22E). Tetapi dalam praktek kehidupan ketatanegaraan, Pemilu di Indonesia pernah berlangsung sekali pada masa UUDS 1950 (Pemilu 1955) dan tujuh kali pada masa UUD 1945 Periode Kedua (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1999).

Perkembangan Indonesia juga dapat ditinjau dari segi sistem pemerintahannya, dalam hal ini Indonesia mengalami dua periode sistem pemerintahan, yaitu sistem parlementer (November 1945–5 Juli 1959) dan sistem non-parlementer (presidensial atau setidaknya-tidaknya quasi parlementer/presidensial) dari tahun 1959–2000. Dalam hal ini Pemilu diselenggarakan sekali pada sistem parlementer dan 7 (tujuh) kali pada sistem non/quasi parlementer. Sedangkan dari sudut demokrasi yang lazim dipakai untuk menggambarkan perkembangan sistem politik Indonesia, kita mengalami 4 (empat) perkembangan demokrasi, yaitu Demokrasi Liberal Parlementer (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila/Orde Baru (1966-1998), dan Demokrasi tanpa label/ Transisi Menuju Demokrasi/Era Reformasi (1998-sekarang). Dari sudut ini Pemilu berlangsung sekali pada era Demokrasi Parlementer, enam kali pada era Orde Baru, dan sekali pada era Reformasi/ Transisi menuju demokrasi.

Dengan demikian, dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia selama 58 tahun merdeka (1945-2000), telah berlangsung 8 (delapan) kali Pemilu dan kesemuanya berdasarkan UU Pemilu yang menggunakan Sistem Pemilu Proporsional yang dikombinasi dengan sistem daftar, meskipun tidak sepenuhnya murni. Peng-

gantian UUD (UUDS 1950 ke UUD 1945), perubahan sistem pemerintahan (dari parlementer ke non-parlementer) dan perubahan corak demokrasi, ternyata tidak menyebabkan perubahan dalam sistem Pemilu yang dipakainya, demikian pula perubahan dalam sistem kepartaian, dari sistem multi-partai yang bebas (1955 dan 1999) dan sistem tiga partai (1977-1997) tidak menyebabkan terjadinya perubahan dalam sistem Pemilu.

Tulisan ini bermaksud menelaah pengaruh Pemilu-pemilu yang telah berlangsung selama ini terhadap perkembangan Indonesia, khususnya berkaitan dengan fungsi Pemilu sebagai pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.

Selain itu, tulisan ini terutama untuk menelaah prospek Pemilu 2004 dan kemampuannya mengembangkan proses demokrasi dan demokratisasi di Indonesia.

## **II. Refleksi dan Evaluasi Pemilu-pemilu yang Lalu**

Delapan kali Pemilu yang telah berlangsung di Indonesia kiranya dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu:

1. Pemilu 1955;
2. Pemilu Orde Baru (1971-1997);
3. Pemilu Reformasi(1999).

Untuk melakukan refleksi dan evaluasi terhadap tiga kelompok/corak Pemilu yang lalu tersebut digunakan tiga kriteria, yaitu prinsip kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.

## 1. Refleksi dan Evaluasi terhadap Pemilu 1955

Pemilu 1955 yang dilaksanakan pada tanggal 29 september 1955 (untuk memilih anggota DPR) dan tanggal 15 Desember 1955 (untuk memilih anggota Konstituante) dengan dasar hukum UU No. 7 Tahun 1953 adalah dalam rangka realisasi ketentuan yang termuat dalam UUDS 1950 (Mukaddimah, pasal 1 ayat 1, pasal 35, pasal 56 s.d. 60, pasal 134 dan 135 UUDS 1950). Pemilu tersebut berada dalam konteks ketatanegaraan dengan sistem parlementer dengan sistem multi partai. Ada dua alasan penting diadakannya Pemilu 1955, yaitu pertama untuk mengakhiri krisis kabinet yang silih berganti dan akan dapat menciptakan suatu parlemen yang representatif serta mempunyai kekuatan moril dan sekaligus melakukan penyaringan partai-partai yang banyak jumlahnya. Bahkan Pemilu 1955 juga diharapkan bisa menghasilkan UUD baru pengganti UUDS 1950 melalui Konstituante hasil Pemilu.

Pemilu 1955 sering dinilai oleh banyak pakar sebagai Pemilu yang paling demokratis, termasuk bila dinilai dari ketiga kriteria tersebut di atas. Akan tetapi, Pemilu 1955 ternyata gagal mempertahankan sistem parlementer dengan pemerintahan yang stabil karena tidak ada partai yang mencapai mayoritas (lebih dari separo). Bahkan seperti dikemukakan oleh Herbert Feith, terjadinya separatisme dan koalisi Presiden Soekarno dengan tentara yang tidak puas dengan sistem parlementer yang didominasi oleh peran partai politik menyebabkan terjadinya krisis dalam ketatanegaraan dan politik, sehingga lewat Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 diberlakukan kembali UUD 1945 yang berakibat terjadinya pergeseran sistem pemerintahan dari sistem parlementer ke sistem presidensial. Barangkali, sistem proporsional yang diterapkan dalam Pemilu 1955 tidak mampu melakukan seleksi dan penyederhanaan terhadap sistem multi-partai,

sehingga sukar terbentuk pemerintahan yang kuat.

## **2. Refleksi dan Evaluasi terhadap Pemilu Orde Baru**

Menelaah Pemilu Orde Baru tidak bisa lepas dari format politik yang ingin dibangun oleh Orde Baru tersebut, yaitu sebuah sistem politik Demokrasi Pancasila dengan komitmen melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Format politik Orde Baru ingin mengeliminasi pengalaman traumatik sistem politik demokrasi parlementer dan Demokrasi Terpimpin yang menurut Alfian menggunakan pendekatan “formula pengendalian ala gelang karet” dengan tetap mengandung legitimasi (minimal secara formal) dan untuk itu harus dipenuhi dua syarat utama, yaitu syarat legal-formal konstitusional dan politik formal (konsensus melalui lembaga-lembaga perwakilan).

Ciri-ciri format politik Orde Baru adalah sebagai berikut:

- a. Sangat dominannya posisi Presiden (Soeharto) sebagai figur sentral kehidupan politik Indonesia selama 30 tahun;
- b. Penataan lembaga-lembaga negara menurut format UUD 1945, tetapi tidak diberi peranan yang maksimal karena dominasi eksekutif;
- c. Penataan terhadap infra-struktur politik melalui UU No. 3 Tahun 1975 *jo.* UU No. 3 Tahun 1985 (UU Partai Politik dan Golkar) dan UU No. 8 Tahun 1985 (UU Keormasan) yang melahirkan sistem kepartaian hegemonik;
- d. Sangat dominannya peran politik ABRI (kini berubah menjadi TNI & POLRI), sehingga lewat konsep Dwifungsinya mereka mendominasi kehidupan politik pemerintahan maupun kehidupan politik masyarakat;

- e. Penjinakan radikalisme politik melalui proses depolitisasi massa, misalnya konsep massa mengambang (*floating mass*).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa format politik Orde Baru menempatkan dominasi atau hegemoni negara yang begitu besar atas masyarakat.

Dalam konteks format politik Orde Baru seperti tersebut di atas, maka telah diselenggarakan Pemilu secara periodik selama enam kali (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997) dengan menggunakan sistem pemilu proporsional yang menurut penelitian Tim LIPI bukan sistem proporsional murni, melainkan disesuaikan dengan tujuan dan format politik Orde Baru. Sehingga, melalui serangkaian Pemilu yang diadakan dipandang dari ketiga kriteria kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur, Pemilu Orde Baru nyaris hanya mempertahankan status quo. Hasilnya memang tercipta pemerintahan yang stabil selama 30 tahun dan pembangunan ekonomi (dengan titik berat pertumbuhan ekonomi) yang signifikan, namun ternyata rapuh dalam fondasinya, sehingga kembali terjadi krisis ketatanegaraan pada tahun 1998.

### **3. Refleksi dan Evaluasi terhadap Pemilu Era reformasi (1999)**

Pemilu pertama pasca Orde Baru (era reformasi) pada tahun 1999 ditandai dengan semangat demokratisasi dan menjunjung tinggi HAM, tetapi juga diwarnai euforia kebebasan dan semangat resistensi terhadap semua hal yang berbau Orde Baru, sehingga terkesan irrasional dan emosional. Di bawah tiga UU Politik Baru (UU No. 2,3 dan 4 Tahun 1999) Pemilu berlangsung dalam format sistem

UUD 1945 namun menganut sistem multi-partai (48 kontestan Pemilu). Sistem Pemilu yang digunakan tetap sistem proporsional dengan sedikit diberi warna distrik.

Pemilu 1999 dengan format sistem ketatanegaraan UUD 1945 ternyata tidak menghasilkan partai pemenang dengan suara mayoritas mutlak seperti pada Pemilu Orde Baru, sehingga partai pemenang Pemilu (PDI-P dengan suara 30%) tidak otomatis sebagai partai yang memerintah. Bahkan akhirnya presiden yang terpilih bukan dari partai pemenang Pemilu dan Pemerintahan yang dibentuk merupakan pemerintahan koalisi partai-partai.

Implikasi dari kondisi tersebut ialah munculnya gagasan dilakukannya pemilihan presiden secara langsung, pemilihan kepala daerah secara langsung, dan pemilu dengan sistem distrik.

Terlepas dari kekurangan-kekurangannya, Pemilu 1999 telah mengalami perbaikan-perbaikan, baik dalam *electoral laws*, maupun dalam *electoral process*, dan merupakan Pemilu terbaik di bawah UUD 1945 selama ini. Sehingga ditinjau dari tiga kriteria kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur, sudah terpenuhi.

### III. Prospek Pemilu Tahun 2004

Pemilu Tahun 2004 adalah sebuah proses politik yang strategis untuk mewujudkan desain sistem ketatanegaraan baru pasca Amandemen UUD 1945 (1999–2002), terlepas dari hasil Amandemen yang masih sangat banyak kelemahan dan jauh dari memuaskan.

Seperti telah kita ketahui, bahwa desain sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Amandemen UUD 1945 dapat digambarkan secara singkat sebagai berikut:

a. MPR tidak lagi sebagai sebuah lembaga super (tertinggi

- negara), melainkan sekedar sebuah forum persidangan bersama anggota DPR dan DPD (semi bikameral) dengan kewenangan yang sangat terbatas (*vide* Pasal 2 dan 3 UUD 1945).
- b. Kekuasaan membentuk UU tidak lagi pada Presiden, melainkan pada DPR dengan kecenderungan penambahan kekuasaan DPR yang semakin besar, sementara kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi teritorial yang diharapkan menjadi penyeimbang DPR (yang merupakan representasi politik yang tercermin dari *parpol*) hanya didesain sebagai semacam badan pertimbangan bagi DPR (sekedar pelengkap).
  - c. Lembaga-lembaga perwakilan (DPR, DPD dan DPRD) anggotanya harus dipilih melalui Pemilu.
  - d. Dianutnya sistem presidensial yang lebih murni dengan indikator bahwa Presiden/Wakil Presiden harus dipilih secara langsung oleh rakyat dan adanya klausula kemungkinan *impeachment* terhadap Presiden/Wakil Presiden melalui “mekanisme bolak-balik” DPR–Mahkamah Konstitusi–DPR–MPR. Juga ada kecenderungan kekuasaan Presiden direduksi oleh DPR.
  - e. Adanya sebuah sistem kekuasaan kehakiman baru dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial, serta pencantuman secara tegas sistem “*judicial review*” oleh MA (bagi peraturan perundang-undangan di bawah UU) dan oleh MK (bagi UU terhadap UUD).
  - f. Sistem pemerintahan lokal dengan otonomi seluas-luasnya di bawah NKRI.
  - g. Khusus tentang Pemilu adalah adanya jaminan konstitusional tentang Pemilu yang memuat keharusan Pemilu diadakan secara periodik setiap lima tahun

sekali, asas Pemilu “luber dan jurdil”, lembaga negara yang keanggotaannya diisi via Pemilu (DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wapres), peserta Pemilu (parpol dan perorangan), dan penyelenggara Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri (*vide* Pasal 22E UUD 1945).

Pemilu Tahun 2004 akan merupakan Pemilu pertama pasca Amandemen UUD 1945 dengan berbagai undang-undang organik yang kini telah selesai semuanya (UU Parpol, UU Pemilu, UU Pemilihan Presiden/Wapres, UU Susduk, dan UU MK) yang didesain secara tergesa-gesa dan penuh tarik-menarik kepentingan politik parpol di DPR yang cenderung ingin mempertahankan *status quo* dan berorientasi jangka pendek, sehingga berbagai UU organik tersebut belum cukup ideal untuk mewujudkan ketatanegaraan pasca Amandemen UUD 1945 yang juga belum ideal. Hal itu tercermin misalnya dalam UU Parpol (mempersulit Parpol), UU Pemilu (sistem proporsional setengah hati), UU Pilpres (persyaratan dan tidak terakomodasinya calon independen), UU Susduk (kekuasaan DPR yang berlebihan), dan UU MK (pembatasan UU yang bisa direview MK).

Sementara itu, penyelenggara Pemilu, yaitu KPU-nya juga mengalami berbagai kendala baik internal (rekrutmen yang terlambat di daerah karena keterlambatan UU Pemilu) maupun eksternal (kurang seriusnya Pemerintah/Pemerintah Daerah *mensupport* dan memfasilitasi dan bahkan ada kecenderungan beberapa Pemda menghambat karena tak rela Pemda tak lagi menjadi pelaksana Pemilu di daerah).

Pemilu Tahun 2004 nanti juga dibayang-bayangi ketidakpercayaan (inkredibilitas) rakyat terhadap lembaga-lembaga perwakilan (DPR/DPRD), partai politik, bahkan terhadap Pemilu itu sendiri.

Apakah di bawah bayang-bayang desain sistem yang kurang ideal, kondisi 'compang-camping' KPU/KPUD, apatisme dan ketidakpercayaan rakyat, Pemilu akan berlangsung dengan baik dan menghasilkan sistem politik yang lebih demokratis? Bahkan ada pertanyaan yang lebih ekstrim, yaitu "apakah Pemilu 2004 jadi berlangsung?"

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut sangat tergantung sikap kita semua (Pemerintah, KPU, peserta Pemilu, dan seluruh rakyat) terhadap penting/tidaknya Pemilu sebagai proses politik harus tetap dilaksanakan, bagaimanapun keadaannya dan apapun hasilnya. Analisis yang cerdas dan jernih tentang "manfaat dan madharat" Pemilu 2004 kiranya harus dilakukan.

Ternyata Pemilu 2004 yang meliputi Pemilu Legislatif untuk memilih para anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilu Eksekutif untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden telah berlangsung dengan selamat dan sukses. Bahkan kemudian dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah, untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia telah dilakukan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung mulai bulan Juni 2005 yang juga relatif sukses.

#### **IV. Penutup**

Konstitusi-konstitusi yang pernah kita miliki dan Pemilu-pemilu yang pernah kita selenggarakan memang belum mampu menciptakan demokrasi yang berkelanjutan (*sustainable democracy*) di Indonesia. Tetapi proses menuju demokrasi harus tetap dilakukan, termasuk proses melalui Pemilu.

Melalui Pemilu 2004 dan Pilkada 2005, ternyata syari'at atau mekanisme demokrasi telah dapat diwujudkan

dengan baik, tetapi secara substansial, demokrasi Indonesia masih membutuhkan pendewasaan. Hasil Pilpres dan Pilkada secara langsung masih harus dibuktikan dalam sejarah bahwa mekanisme itu memang paling tepat dianut dibanding dengan mekanisme sebelumnya.

### **Daftar Pustaka**

- A. Mukthie Fadjar, 1997, *Hukum dan Penataan Kehidupan Politik di Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Malang.
- , 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Penerbit In-TRANS, Malang.
- LSAF & TAF, 1999, *Pembangunan Masyarakat Madani dan Tantangan Demokratisasi di Indonesia*.
- Penerbit Sinar Grafika, 1999, *Tiga Undang-Undang Politik 1999*.
- Komisi Pemilihan Umum, 2004, *Himpunan Undang-Undang Bidang Politik*.





**BEBERAPA MASALAH  
PEMILIHAN KEPALA DAERAH**







## BEBERAPA MASALAH PEMILIHAN KEPALA DAERAH<sup>1</sup>

---

### I. Pendahuluan

Salah satu perubahan yang signifikan sebagai akibat Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik di tataran nasional, maupun lokal, harus dilakukan dengan cara pemilihan, tentunya dengan asumsi akan lebih demokratis.

Pemilihan Umum (Pemilu) yang sebelumnya hanya dikenal sebagai instrumen untuk memilih sebagian anggota DPR dan DPRD (karena yang sebagian lagi diangkat), melalui pengkaidahan dalam Pasal 22E UUD 1945 menjadi instrumen untuk memilih seluruh anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan bahkan untuk memilih Presiden dan Wakil

---

<sup>1</sup> Disempurnakan dari makalah yang pernah disampaikan dalam Seminar Nasional Pilkada di Kupang, 3 September 2005, yang diselenggarakan Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Widyagama.

Presiden secara langsung.

Untuk pemilihan kepala daerah (Pilkada), baik provinsi maupun kabupaten/kota, melalui ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Rumusan ini telah menimbulkan **permasalahan pertama, yaitu bahwa Pilkada dapat dilakukan secara langsung** (seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, disingkat Pilpres) atau **secara tidak langsung** (oleh DPRD seperti yang dipraktekkan sebelumnya dan yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah).

Pembentuk undang-undang, melalui UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 rupanya menafsirkan "kepala daerah dipilih secara demokratis" adalah: "dipilih secara langsung oleh rakyat" dengan segala permasalahannya yang akan menjadi fokus bahasan makalah ini.

Makalah ini juga akan memberikan catatan kritis praktek penyelenggaraan Pilkada langsung tahun 2005 yang telah dilaksanakan berdasarkan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005, serta beberapa pemikiran untuk perbaikan ke depan.

## II. Pilkada Langsung: Apakah Rezim Hukum Pemilu atau bukan?

Dengan adanya pilihan kebijakan hukum pembentuk undang-undang bahwa Pilkada dilakukan secara langsung, maka **permasalahan kedua** yang segera muncul adalah apakah Pilkada langsung termasuk rezim hukum Pemilu atau bukan (rezim hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah). Masalah inilah yang menonjol dalam proses pera-

dilan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Mahkamah Konstitusi (MK) beberapa waktu yang lalu. Jawaban atas permasalahan tersebut akan melahirkan beberapa konsekuensi sebagai berikut:

1. Apabila Pilkada langsung dikategorikan sebagai Pemilu, konsekuensinya adalah:
  - a. Penyelenggaranya adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang sekaligus sebagai pengendali Pilkada, sedangkan KPUD sebagai pelaksana teknis di masing-masing daerah yang bertanggung jawab kepada KPU (pengendali bukan Depdagri/Desk Pilkada);
  - b. Pesertanya adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau calon independen;
  - c. Pengawas Pilkada bersifat independen yang dibentuk oleh KPU dan/atau KPUD;
  - d. Apabila terjadi sengketa penetapan hasil Pilkada, penyelesaiannya oleh Mahkamah Konstitusi (MK);
  - e. Sengketa dalam penetapan daftar calon Pilkada oleh KPUD tidak menjadi kompetensi PTUN (*vide* UU No. 9 Tahun 2004);
  - f. *Impeachment* terhadap kepala dan atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada MK.
2. Apabila Pilkada langsung tidak dikategorikan sebagai Pemilu, maka konsekuensinya adalah:
  - a. Penyelenggaranya dapat KPUD seperti ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 atau oleh sebuah panitia *ad hoc* yang dibentuk oleh Pemda dan sebagai pengendali/supervisor adalah Depdagri/Desk Pilkada;
  - b. Pesertanya seperti ketentuan UU No. 32 Tahun 2004;
  - c. Pengawas Pilkada dibentuk oleh DPRD seperti

- ketentuan UU No. 32 Tahun 2004;
- d. Sengketa hasil pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan UU No. 32 Tahun 2004;
  - e. Sengketa penetapan daftar calon oleh KPUD/Panitia *ad hoc* Pilkada menjadi kompetensi PTUN;
  - f. *Impeachment* terhadap kepala dan/atau wakil kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada Mahkamah Agung (seperti ketentuan UU No. 32 tahun 2004).

### **III. Catatan Kritis atas Pelaksanaan Pilkada Langsung Tahun 2005**

Dari pelaksanaan Pilkada Langsung selama ini dapat diberikan beberapa catatan kritis sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Pilkada langsung oleh KPUD tanpa supervisi oleh KPU nampaknya menimbulkan kebijakan KPUD yang tidak sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain;
2. Sikap DPRD yang tidak mau meneruskan hasil Pilkada kepada Mendagri menunjukkan bahwa DPRD tidak memahami posisinya dalam Pilkada;
3. Pemenang Pilkada yang tidak memiliki basis dukungan mayoritas di DPRD bisa menimbulkan instabilitas politik lokal;
4. Adanya perpecahan dalam internal partai-partai politik mempersulit KPUD dan makin signifikannya ada calon independen;
5. PTUN berwenang memutus sengketa penetapan nama-nama calon dalam Pilkada, karena KPUD dapat dikualifikasikan sebagai pejabat tata usaha negara, sebagai konsekuensinya pelaksanaan Pilkada bisa terhambat karena adanya proses hukum lebih lanjut;

6. Dalam penyelesaian hasil Pilkada oleh MA, pen-delegasian oleh MA kepada Pengadilan Tinggi (PT) menimbulkan permasalahan apakah putusannya dapat dimohonkan Peninjauan Kembali (PK) ke MA;
7. Belum matangnya demokrasi politik lokal sehingga banyak konflik horisontal di daerah sebagai akibat pelaksanaan Pilkada.

#### IV. Penutup

Dari berbagai permasalahan Pilkada Langsung sebagaimana diuraikan di atas dapat dikemukakan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Seyogyanya Pilkada langsung dikategorikan sebagai Pemilu, sehingga kita akan memiliki satu sistem pemilihan pejabat-pejabat publik dalam lingkungan kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik tingkat nasional maupun lokal. Oleh karena itu, pengaturan Pilkada langsung harus dipisahkan dari UU Pemerintahan Daerah.
2. Sebagai konsekuensinya, maka perlu penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilu, Pilpres, dan Pilkada. Sebaiknya peraturan perundang-undangan tersebut terkodifikasikan menjadi satu undang-undang mengenai Pemilu dan mencakup pengaturan mengenai:
  - a. Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
  - b. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
  - c. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3. Penyelenggara pemilu-pemilu tersebut tetap Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, tetapi tidak perlu ada KPUD. Untuk operasionalnya KPU membentuk panitia pemilihan nasional dan lokal yang bersifat *ad hoc* yang keang-

- gotaannya mencakup unsur-unsur pemerintah, parpol, dan kalangan masyarakat yang independen.
4. Institusi penyelesaian sengketa hasil pemilu-pemilu tersebut di atas, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah lembaga peradilan di bidang ketatanegaraan, yaitu Mahkamah Konstitusi.
  5. Pemakzulan (*impeachment*) terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebaiknya mengacu ketentuan mengenai pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sehingga mekanisme dan prosesnya juga melalui Mahkamah Konstitusi.

### **Daftar Pustaka**

Komisi Pemilihan Umum, 2004, *Himpunan Undang-Undang Bidang Politik*.

*Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara No. 072/PUU-II/2004*.

*UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.



**MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI  
PELAKU KEKUASAAN KEHAKIMAN**







## MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PELAKU KEKUASAAN KEHAKIMAN<sup>1</sup>

---

### I. Pendahuluan

Perubahan UUD 1945 (1999–2002) telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam pelembagaan kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudisial (kekuasaan kehakiman).

Dalam sistem kekuasaan kehakiman (yudisial), di samping Mahkamah Agung (MA) dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, telah muncul Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Tulisan ini bermaksud menjelaskan tentang MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia

---

<sup>1</sup> Pernah disampaikan pada Temu Wicara Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dengan peserta para guru SMA se-DKI Jakarta, Jakarta 11 Agustus 2005

yang meliputi kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan konstitusionalnya, serta visi dan misi yang diembannya. Akan tetapi terlebih dahulu akan diuraikan tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945.

## II. Kekuasaan Kehakiman sebelum Perubahan UUD 1945

Sebelum Perubahan UUD 1945, kekuasaan kehakiman di Indonesia didasarkan atas ketentuan Bab IX Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 sebagai berikut.

Pasal 24:

- (1). *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang.*
- (2). *Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.*

Pasal 25:

*Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.*

Penjelasan Pasal 24 dan 25 tersebut berbunyi “*Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan kehakiman yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubungan dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.*”

Dari ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa:

- a. Kekuasaan kehakiman meliputi badan-badan kehakiman, jenis tingkatannya, susunan dan kekuasaannya, acara dan tugasnya, yang seluruhnya akan diatur dengan undang-undang;
- b. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang

merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, yang berarti telah dianut asas peradilan yang bebas dan tidak memihak sebagai salah satu prasyarat bagi sebuah negara hukum. Untuk menjamin kebebasan tersebut, maka para hakim harus dijamin kedudukannya dalam undang-undang.

Perintah UUD 1945 agar kekuasaan kehakiman itu lebih lanjut diatur dengan undang-undang telah dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dengan dikeluarkannya beberapa undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan di Indonesia, sebagai berikut:

*Pertama*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2951) yang memuat ketentuan bahwa:

- a. Berdasarkan Penjelasan Umumnya, UU tersebut dimaksudkan sebagai induk dan kerangka umum yang meletakkan dasar serta asas-asas peradilan sebagai pedoman bagi lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara yang masing-masing akan diatur dalam undang-undang tersendiri;
- b. UU No. 14 Tahun 1970 mengakhiri berlakunya UU No. 19 tahun 1964 yang telah mereduksi prinsip kebebasan/kemerdekaan kekuasaan kehakiman seperti diamanatkan oleh Penjelasan UUD 1945. Melalui Pasal 1 dan Penjelasannya dipertegas dan diperjelas prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai berikut: *“Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya*

*Negara Hukum Republik Indonesia.*” Penjelasananya berbunyi “*Kekuasaan kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian didalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva, atau rekomendasi yang datang dari pihak extra judicial kecuali dalam hal-hal yang diizinkan oleh undang-undang.*”

- c. Melalui Pasal 10 UU No. 14 Tahun 1970 telah ditegaskan sistem peradilan dan macam-macam badan peradilan yang akan melaksanakan kekuasaan kehakiman di Indonesia di samping Mahkamah Agung, yaitu badan-badan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Masing-masing badan peradilan tersebut mempunyai dua tingkatan, yakni peradilan tingkat pertama dan peradilan tingkat banding, dan semua berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai peradilan tingkat kasasi. Dengan demikian, sistem peradilan di Indonesia menganut kombinasi dari sistem *multi-jurisdiction* dan sistem *unity of jurisdiction*. Sistem *Multi-jurisdiction* nampak dalam yurisdiksi masing-masing peradilan di tingkat pertama dan banding. Sedangkan sistem *unity of jurisdiction* dianut dengan diletakkannya Mahkamah Agung sebagai puncak atau satu-satunya peradilan kasasi untuk semua jenis peradilan yang punya kewenangan berbeda, sehingga Mahkamah Agung dapat dikatakan sebagai *single top monopoly* atau *functional top* dari sistem peradilan di Indonesia.

*Kedua*, untuk melaksanakan UU No. 14 Tahun 1970 yang merupakan undang-undang pokok telah dikeluarkan beberapa undang-undang pelaksanaannya, yaitu:

1. Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1981

- tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara RI Tahun 1981 No. 76);
2. Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara RI Tahun 1985 No. 73, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3316);
  3. Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara RI Tahun 1986 No. 20, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3327);
  4. Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Tahun 1986 No. 77, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3344);
  5. Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara RI Tahun 1989 No. 49).
  6. Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

*Ketiga*, setelah dilaksanakan selama 29 tahun, sebagai usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum dilakukan perubahan terhadap UU No. 14 Tahun 1970 dengan UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang intinya berisi kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan, baik yang menyangkut teknis yudisial maupun organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung dan paling lambat sudah harus dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun sejak diundangkannya UU No. 35 Tahun 1999.

### III. Kekuasaan Kehakiman sesudah Perubahan UUD 1945

Perubahan Ketiga UUD 1945 (9 November 2001) antara lain telah melakukan perubahan terhadap Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman dari semula hanya terdiri dari dua pasal (Pasal 24 dan 25) menjadi lima pasal, yaitu Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25. Perubahan tersebut telah memasukkan ketentuan tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang semula hanya tercantum dalam Penjelasan dan yang semula tercantum dalam UU No. 14 tahun 1970 mengenai badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung ke dalam Pasal 24, sehingga Pasal 24 berbunyi sebagai berikut.

- (1). *Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*
- (2). *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.*
- (3). *Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*

Perubahan tersebut menunjukkan bahwa jaminan konstitusional atas prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman semakin kuat, demikian pula eksistensi badan-badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung telah mendapat jaminan konstitusional (semula hanya dimuat dalam undang-undang). [Perubahan Pasal 24 juga tidak lagi menempatkan Mahkamah Agung sebagai *single top authority* dalam kekuasaan kehakiman, karena kehadiran

Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan konstitusional yang diatur dalam Pasal 24C. Ketentuan Pasal 24 ayat (3) penjabarannya dilakukan oleh Pasal 41 UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu bahwa yang dimaksud dengan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan badan-badan lain yang diatur dalam undang-undang (catatan : tidak jelas apakah Advokat yang diatur dalam UU No. 18 Tahun 2003 termasuk di dalamnya).

Perubahan juga berupa penambahan Pasal 24A yang mengatur tentang Mahkamah Agung sebagai berikut:

- (1) 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.
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- (3) Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Dari ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa telah ditentukan dalam konstitusi kewenangan MA, persyaratan, dan cara rekrutmen hakim agung.

Perubahan dengan penambahan Pasal 24B yang men-

gatur tentang Komisi Yudisial (KY) sebagai berikut:

- (1) *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.*
- (2) *Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan keperibadian yang tidak tercela.*
- (3) *Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (4) *Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.*

✓ Perubahan dengan penambahan Pasal 24C yang mengatur tentang Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai berikut:

- (1) *Mahkamah Konstitusi mengadakan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*
- (2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*
- (3) *Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah*

*Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.*

- (4) *Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.*
- (5) *Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.*
- (6) *Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.*

Sedangkan mengenai Pasal 25 tidak mengalami perubahan, yaitu isinya sama dengan Pasal 25 sebelum Perubahan UUD 1945.

Sebagai akibat perubahan pengaturan kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945, maka telah dikeluarkan beberapa undang-undang yang terkait dengan kekuasaan kehakiman sebagai berikut:

1. UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat;
2. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 98, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4316) untuk melaksanakan perintah Pasal 24C ayat (6) UUD 1945;
3. UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 8, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4358) untuk menggantikan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman;
4. UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran

- Negara RI Tahun 2004 No. 9, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4359) untuk melaksanakan ketentuan Pasal 24A ayat (5) UUD 1945;
5. UU No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 34, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4379) untuk melaksanakan ketentuan Pasal 24A ayat (5) UUD 1945;
  6. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 35, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4380) untuk melaksanakan ketentuan Pasal 24A ayat (5) UUD 1945;
  7. UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 89, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4415) untuk melaksanakan ketentuan Pasal 24B ayat (4) UUD 1945.

#### **IV. Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku Kekuasaan Kehakiman**

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 UUD 1945 setelah Perubahan, MK adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping MA dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, MK mempunyai kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan sebagaimana telah ditentukan oleh pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan diatur lebih lanjut dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (disingkat UU MK).

##### **1. Kedudukan, tugas, fungsi, visi, dan misi Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kedudukan MK adalah:

- a. merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman;
- b. merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; dan
- c. sebagai penegak hukum dan keadilan.

Sedangkan tugas dan fungsi MK berdasarkan Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu dalam rangka menjaga konstitusi (UUD 1945) agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Oleh karena itu, selain sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), MK juga merupakan penafsir tertinggi konstitusi (*the sole interpreter of constitution*).

Atas dasar kedudukan, tugas, dan fungsi MK tersebut, maka visi dan misi MK dirumuskan dalam *Blue Print* MK sebagai berikut:

- Visi MK: Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.
- Misi MK:
  - Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang terpercaya.
  - Membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

## 2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Untuk mengawal konstitusi, MK mempunyai kewenangan menangani perkara-perkara konstitusi/ketatanegaraan tertentu sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut:

- a. menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara;
- c. memutus pembubaran partai politik;
- d. memutus perselisihan hasil pemilihan umum;
- e. memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (selanjutnya disebut *impeachment*).

Dengan demikian, perkara-perkara ketatanegaraan lainnya, seperti pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, dan *impeachment* DPRD terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, tidak termasuk dalam kewenangan MK, melainkan menjadi kewenangan MA, sebagaimana tercantum dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## 3. Pelaksanaan kewenangan konstitusional MK

Pelaksanaan kewenangan konstitusional MK dilakukan dengan Hukum Acara MK yang terdiri dari hukum acara umum untuk semua kewenangan MK (diatur dalam Pasal 28 sampai dengan 49 UU No. 24 Tahun 2003) dan hukum acara khusus untuk setiap kewenangan MK yang dilengkapi lebih lanjut dengan berbagai Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) sesuai dengan ketentuan Pasal 86 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pelaksanaan kewenangan konstitusional MK secara

rinci adalah sebagai berikut:

- a. Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945:
  - Diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 60 UU MK dan telah dilengkapi dengan PMK No. 06/PMK/2005;
  - Subyek hukum yang dapat menjadi pemohon adalah: i) perorangan WNI, termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang; iii) badan hukum publik atau privat; atau iv) lembaga negara, yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan, yaitu hak/kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;
  - Obyek permohonan adalah konstitusionalitas sebuah undang-undang yang meliputi pengujian secara formil, yaitu pengujian mengenai apakah pembentukan dan bentuk undang-undang sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945, dan pengujian secara materiil, yaitu pengujian mengenai apakah materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945;
  - Dalam kurun waktu dua tahun usia MK telah dilakukan pengujian tidak kurang dari 65 undang-undang, dengan putusan ada yang dikabulkan seluruhnya, dikabulkan sebagian, tidak diterima, dan ada yang ditolak.
- b. Memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara:
  - Diatur dalam Pasal 61 s.d. 67 UU MK;
  - Pemohonnya adalah lembaga negara yang ke-

wenangannya diberikan oleh UUD 1945, sedangkan termohonnya adalah lembaga negara yang mengambil kewenangan lembaga negara lainnya;

- obyek sengketa adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;
  - Dalam kurun waktu dua tahun usia MK baru ada satu perkara yang ditangani MK, yaitu permohonan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang terkait dengan pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- c. Memutus Pembubaran Partai Politik:
- Diatur dalam Pasal 68 s.d. 73 UU MK;
  - Pemohonnya adalah Pemerintah, sedangkan termohonnya adalah partai politik yang dimohonkan untuk dibubarkan;
  - Alasan pembubaran adalah ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan parpol yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945;
  - jika permohonan dikabulkan, parpol yang bersangkutan dibatalkan pendaftarannya sebagai badan hukum pada pemerintah.
- d. Perselisihan hasil pemilihan umum:
- Diatur dalam Pasal 74 s.d. 79 UU MK dan dilengkapi dengan PMK No. 04/PMK/2004 dan No.05/PMK/2004;
  - Pemohonnya adalah perorangan peserta Pemilu DPD, Partai politik peserta Pemilu, dan Pasangan Capres/Cawapres peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; sedangkan termohonnya adalah KPU;
  - Obyek perselisihan adalah Penetapan Hasil Pemilu oleh KPU;
  - Untuk Pemilu Tahun 2004 telah ditangani 21 per-

mohonan peserta pemilu DPD, 273 kasus pemilu DPR/DPRD, dan 1 kasus Pemilu Presiden/Wapres.

- e. *Impeachment* DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden:
- Diatur dalam Pasal 80 s.d 85 UU MK;
  - Pemohon adalah DPR yang disetujui oleh minimal 2/3 dari minimal 2/3 anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna;
  - Alasan *impeachment*: i) Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum karena pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, dan melakukan perbuatan tercela, dan ii) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat berdasarkan UUD 1945;
  - Putusan menyatakan pendapat DPR terbukti atau tidak terbukti.

## V. Penutup

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan mampu mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan. ✓

Melalui lima kewenangan konstitusional yang dimilikinya, Mahkamah Konstitusi mengawal UUD 1945 dalam rangka mewujudkan cita-cita negara hukum dan negara demokrasi.

## Daftar Pustaka

A. Mukthie Fadjar, 1996, *Beberapa Permasalahan Pembangunan*

*Hukum dan Hukum Pembangunan*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

——, 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmantik*, Penerbit In-TRANS, Malang.

——, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing.

Sekretariat Jenderal MK RI, 2003, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*.



---



---

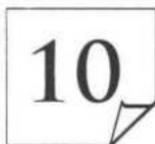
**HUKUM ACARA  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

---



---





## HUKUM ACARA MAHKAMAH KONSTITUSI<sup>1</sup>

---

### I. Pendahuluan

Menurut Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi RI (disingkat MK) adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, selain Mahkamah Agung (disingkat MA) dengan seluruh badan peradilan yang bernaung di bawahnya (dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam acara Temu Wicara dengan Guru SMA dan SMK Provinsi DKI Jakarta “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, 11 Agustus 2005, di Gedung Mahkamah Konstitusi, Jakarta Pusat. Pernah Disampaikan di forum “Pendidikan Khusus Profesi Advokat”, Kerjasama FH Unibraw dengan AAI, 30 April 2005, di Malang. Dan disampaikan juga di Forum Dialog MKRI dengan Insan Pers tentang “MK dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, Kerjasama MKRI dengan LKBN Antara, 17-18 Mei 2005, di Hotel Red Top, Pecenongan,

Jakarta. peradilan tata usaha negara).

Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (disingkat UU MK) menegaskan bahwa keberadaan MKRI adalah “sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak dan cita-cita demokrasi.”

Sesuai dengan keberadaan, kedudukan, dan fungsinya tersebut, MKRI diberi wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU MK, yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (dapat disebut menguji konstiusionalitas undang-undang);
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar (atau memutus sengketa kewenangan konstiusional lembaga Negara);
- c. memutus pembubaran partai politik;
- d. memutus perselisihan hasil pemilihan umum (Pemilu);
- e. memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD (disingkat *Impeachment* DPR).

Untuk melaksanakan kelima kewenangan MKRI tersebut (catatan: memutus soal *impeachment* disebut oleh UUD 1945 sebagai kewajiban MK), hukum acaranya telah diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 85 UU MK, meskipun masih bisa dilengkapi oleh MK (*vide* Pasal 86 UU MK) lewat Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK).

Hukum Acara MK bersifat umum dan khusus. Hukum Acara yang bersifat umum berlaku untuk semua kewenangan MK, sedangkan Hukum Acara yang bersifat khusus hanya berlaku khusus untuk masing-masing kewenangan MK. Berikut ini adalah uraian mengenai Hukum Acara MK sebagaimana diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 85 UU MK yang telah dilengkapi dengan apa yang dimuat dalam PMK dan perkembangan praktek peradilan MK selama lebih dari satu tahun usia MK yang belum sempat dibakukan dan dibukukan.

## II. Hukum Acara Umum

Hukum Acara Umum MK yang dimuat dalam Pasal 28 s.d. Pasal 49 UU MK mencakup pengaturan hal-hal sebagai berikut:

### 1. Susunan hakim dan sifat persidangan (Pasal 28 UU MK):

- Dalam keadaan biasa, MK memeriksa, mengadili, dan memutus dalam **Sidang Pleno** MK dengan 9 (sembilan) orang hakim, kecuali dalam keadaan **luar biasa** [menurut Penjelasan Pasal 28 ayat (1), keadaan luar biasa adalah jika ada hakim yang meninggal dunia atau terganggu fisik/jiwanya sehingga tak mampu melaksanakan kewajiban sebagai hakim Konstitusi] Sidang Pleno MK dengan 7 (tujuh) orang hakim. Dalam praktek selama ini, Pleno 7 orang hakim tidak hanya karena keadaan luar biasa seperti yang dimaksud UU MK, tetapi bisa karena halangan biasa, sebab jika tidak malah bisa menghambat tugas-tugas MKRI dalam menangani perkara Konstitusi.
- Sidang Pleno MK dipimpin oleh Ketua MK, kecuali

apabila Ketua MK berhalangan [Catatan: Menurut Penjelasan Pasal 29 ayat (2), yang dimaksud berhalangan adalah keadaan luar biasa sebagaimana dimaksud pada Penjelasan ayat (1), tetapi dalam praktek juga tidak karena keadaan luar biasa] Sidang Pleno dipimpin oleh Wakil Ketua MK (ayat 2). Apabila Ketua dan Wakil Ketua MK berhalangan pada waktu bersamaan, Sidang Pleno dipimpin oleh ketua sementara yang dipilih dari dan oleh Anggota MK (ayat 3).

- Sifat persidangan MK terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim (RPH) yang sifatnya tertutup dan rahasia [Pasal 40 ayat (1)]. Bahkan apabila persidangan MK tersebut untuk pembacaan/pengucapan putusan, jika sifat terbuka untuk umum tidak terpenuhi berakibat putusan MK tidak mempunyai kekuatan hukum [Pasal 28 ayat (5) dan (6)].
- **Panel Hakim:** Berdasarkan ketentuan Pasal 28 ayat (4) UU MK, sebelum sidang pleno, MK **dapat** membentuk Panel Hakim yang anggotanya minimal 3 (tiga) orang hakim Konstitusi untuk memeriksa yang hasilnya dibahas dalam sidang pleno untuk diambil putusan. Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan Panel Hakim itu bukan sebuah keharusan, tetapi menurut kebutuhan (fakultatif) dan tidak jelas tugasnya, bukan seperti MK Jerman yang membagi 16 orang hakim MK dalam 2 (dua) panel menurut jenis perkara dan jelas tugasnya. Oleh karena itu dapat dimengerti apabila tugas Panel Hakim MKRI terus mengalami dinamika perkembangan, yaitu mula-mula hanya bertugas melakukan Pemeriksaan Pendahuluan, tetapi kemudian juga berwenang dalam peme-

riksaan persidangan sampai dengan pembuktian (memeriksa dokumen, memeriksa saksi dan ahli), kecuali untuk putusan yang harus dalam sidang pleno, bahkan untuk perkara perselisihan hasil pemilu Panel Hakim diberi wewenang menyiapkan putusan. Dalam perkara pengujian undang-undang, Panel Hakim melaporkan kepada RPH apakah perkara dapat diteruskan ke sidang pleno atau tidak, ataukah cukup ditangani Panel, kecuali dalam putusan. Biasanya selama ini untuk mendengarkan keterangan Pemerintah dan DPR selalu dilakukan dalam sidang pleno, pertimbangannya adalah untuk menghormati sesama lembaga (tinggi) negara.

## 2. Pengajuan Permohonan (Pasal 29 s.d. Pasal 31 UU MK):

- Semua perkara yang diajukan ke MK dilakukan secara tertulis dalam bentuk **permohonan**, bukan gugatan. Selain itu, yang secara eksplisit disebutkan ada pihak **Termohon** hanyalah untuk sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, sedangkan untuk pembubaran partai, perselisihan hasil pemilu, dan *impeachment* adanya pihak Termohon bersifat implisit, dan bahkan untuk pengujian konstitusionalitas undang-undang tidak ada pihak Termohon, DPR dan Pemerintah (Presiden) hanya pemberi keterangan sebagai pembentuk undang-undang.
- Permohonan harus dalam bahasa Indonesia, dibuat dalam rangkap 12 (dua belas), dan ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya (*vide* Pasal 29).

*Catatan:*

Kuasa di sini adalah kuasa hukum yang menurut UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat adalah Advokat, tetapi saat ini MK masih mengizinkan *public devender* dari LBH, PBHI, LKBH kampus, dan lain-lain yang tidak/belum berstatus advokat beracara di MK. Dalam hal Pemohon memakai kuasa hukum harus ada surat kuasa khusus untuk itu (Pasal 43 UU MK).

- Permohonan wajib menguraikan dengan jelas mengenai perkara apa yang dimohonkan, yaitu salah satu dari perkara Konstitusi yang menjadi kewenangan MK sebagaimana tersebut Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU MK (Pasal 30 UU MK).
- Permohonan minimal harus memuat identitas Pemohon, uraian tentang dasar/alasan permohonan (*posita*) terkait perkara Konstitusi tersebut Pasal 30, dan hal yang diminta untuk diputus (*petitum*), serta didukung alat bukti (Pasal 31). Alat bukti surat/dokumen cukup fotocopy yang sudah dilegalisasi (oleh notaris atau Panitera MK/Pera-dilan Umum) dan dibubuhi materai secukupnya sesuai ketentuan perundang-undangan.

### **3. Pendaftaran Permohonan dan Penjadwalan Sidang (Pasal 32 s.d. 35 UU MK):**

- Panitera MK memeriksa kelengkapan permohonan, bagi yang belum memenuhi ketentuan Pasal 29 dan Pasal 31 ayat (1) huruf a dan ayat (2) UU MK wajib melengkapi dalam jangka waktu paling

lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima pemohon, sedangkan bagi yang telah lengkap dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (Pasal 32 UU MK).

- Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) memuat antara lain catatan tentang kelengkapan administrasi disertai pencantuman nomor perkara, tanggal penerimaan berkas permohonan, nama pemohon, dan pokok perkara (Pasal 33 UU MK).
- Setelah permohonan diregistrasi dalam BRPK, dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja, MK menetapkan hari sidang pertama yang diberitahukan kepada para pihak dan diumumkan kepada masyarakat dengan penempelan salinan pemberitahuan *a quo* di papan pengumuman MK yang khusus digunakan untuk itu (Pasal 34).

*Catatan:*

Dalam praktek, penetapan hari sidang pertama dilakukan oleh Ketua Panel untuk sidang pemeriksaan pendahuluan, sedangkan tenggat waktu 14 hari kerja adalah untuk perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang sebab UU MK tidak menentukan batas waktu (tenggat) putusannya, sementara itu untuk empat perkara yang lain yang ditentukan tenggat putusannya tentu akan menyesuaikan yang diatur dalam PMK untuk masing-masing perkara (Lihat Hukum Acara Khusus).

- Permohonan dapat ditarik kembali oleh pemohon, sebelum atau selama masih dalam pemeriksaan MK yang berakibat permohonan tidak dapat diajukan kembali oleh Pemohon (Pasal 35).

*Catatan:*

Apabila sudah diregistrasi tetapi belum pernah sidang, cukup penetapan Ketua tanpa dibacakan di sidang dan perkara dicoret dari BRPK, tetapi jika pernah disidangkan, penetapan penarikan perkara dibacakan di persidangan.

#### 4. Alat Bukti (Pasal 36 s.d. 38 UU MK):

- Macam-macam alat bukti yang dapat diajukan oleh para pihak ialah : a) surat atau tulisan; b) keterangan saksi; c) keterangan ahli; d) keterangan para pihak; e) petunjuk; dan f) alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu [Pasal 36 ayat (1) UU MK].
- Alat bukti huruf a harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum, jika tidak, maka alat bukti tersebut tidak dapat dijadikan alat bukti yang sah yang ditentukan oleh MK dalam forum persidangan MK [Pasal 36 ayat (2), (3), dan (4)].
- Alat bukti yang diajukan ke persidangan dinilai oleh MK dengan memperhatikan kesesuaian alat bukti yang satu dengan yang lain (Pasal 37). Menurut Penjelasan Pasal 37 yang dimaksudkan alat bukti di sini adalah alat bukti berupa petunjuk.
- Para pihak, saksi, dan ahli wajib hadir memenuhi panggilan MK, panggilan mana harus sudah diterima yang dipanggil paling lambat 3 (tiga) sebelum hari persidangan [Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2)].
- Para pihak yang merupakan lembaga Negara dapat diwakili oleh pejabat yang ditunjuk atau kuasanya

berdasarkan peraturan perundang-undangan (Pasal 38 ayat 3).

- Saksi yang telah dipanggil secara patut menurut hukum tidak hadir tanpa alasan yang sah, dapat dihadirkan secara paksa oleh MK dengan bantuan polisi.

## 5. Pemeriksaan Pendahuluan (Pasal 39 UU MK)

Sebelum pemeriksaan pokok perkara, melalui Panel Hakim (khususnya untuk perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang dan perselisihan hasil Pemilu), MK mengadakan sidang Pemeriksaan Pendahuluan untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan, serta wajib memberi nasihat kepada Pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.

*(Catatan: tenggat 14 hari ini khususnya untuk perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang, sedangkan untuk perkara lainnya menyesuaikan dengan tenggat putusan).* Pemeriksaan Pendahuluan terbuka untuk umum.

## 6. Pemeriksaan Persidangan (Pasal 40 s.d. Pasal 44 UUMK)

- Persidangan MK terbuka untuk umum [Pasal 40 ayat (1)], di mana setiap orang yang hadir wajib mentaati tata tertib persidangan yang diatur oleh MK dan pelanggaran tata tertib persidangan merupakan penghinaan terhadap MK atau *contempt of court* [Pasal 40 ayat (2), (3), (4) UU MK]. MK telah mengeluarkan PMK No. 03/MK/2003 tentang Tata Tertib Persidangan pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (terlampir).

- Dalam persidangan, hakim Konstitusi memeriksa permohonan, alat-alat bukti, para pihak yang berperkara, keterangan pihak terkait (*ad informandum*), dan keterangan lisan dan/atau tertulis lembaga Negara yang terkait dengan permohonan yang wajib menyampaikan penjelasan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permintaan hakim Konstitusi diterima (Pasal 41 UU MK).
- Saksi dan ahli yang dipanggil wajib hadir untuk memberikan keterangan (Pasal 42);
- Pemohon dan/atau Termohon dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus untuk itu (Pasal 43), apabila didampingi bukan oleh kuasanya, harus ada surat keterangan khusus yang diserahkan kepada hakim Konstitusi dalam persidangan (Pasal 44).

## 7. Putusan (Pasal 45 s.d. Pasal 49 UU MK)

- a. Prosedur pembuatan putusan (Pasal 45) sebagai berikut:
  - MK memutus berdasarkan UUD 1945, sesuai alat bukti dan keyakinan hakim;
  - Putusan MK yang mengabulkan minimal didasarkan 2 (dua) alat bukti;
  - Putusan MK wajib memuat fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
  - Putusan diambil dalam Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) secara musyawarah untuk mufakat;
  - Dalam RPH setiap hakim wajib menyampaikan pendapat hukum (*legal opi-*

nion);

- Dalam hal musyawarah RPH tidak mencapai mufakat, diadakan RPH berikutnya;
  - Dalam hal RPH setelah berusaha sungguh-sungguh tetap tidak dapat dicapai mufakat bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak;
  - Apabila pengambilan putusan dengan suara terbanyak tidak tercapai, suara terakhir ketua sidang RPH menentukan;
  - Putusan MK dapat dijatuhkan pada hari itu juga atau hari lain yang harus diberitahukan kepada para pihak;
  - Dalam hal putusan tidak tercapai dengan mufakat bulat, pendapat hakim yang berbeda dimuat dalam putusan (*dissenting opinion*).
- b. Putusan MK ditandatangani oleh hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus, dan panitera (Pasal 46).
- c. Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum (Pasal 47).
- Catatan: berlaku ke depan.*
- d. MK memberi putusan “Demi Keadilan Ber–dasar–kan Ketuhanan Yang Maha Esa”.
- e. Struktur putusan MK harus memuat (Pasal 48 ayat 2):
- kepala putusan berbunyi: “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”;
  - identitas pihak;
  - ringkasan permohonan;
  - pertimbangan terhadap fakta yang terungkap

- dalam persidangan;
  - pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
  - amar putusan; dan
  - hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera.
- f. MK wajib mengirimkan salinan putusan kepada para pihak dalam tenggat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan (Pasal 49).

*Catatan:*

MK telah mentradisikan bahwa segera setelah pembacaan putusan, salinan putusan langsung diberikan kepada para pihak. Selain itu, putusan juga langsung bisa dibaca di layar tayangan dan dapat diakses di situs MahkamahKonstitusi: [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id).

### III. Hukum Acara Khusus

Hukum Acara Umum sebagaimana diuraikan di atas, pada dasarnya berlaku untuk semua perkara konstitusi sesuai dengan kewenangan MK, namun di samping itu MK juga mempunyai hukum acara khusus sesuai dengan masing-masing kewenangan, yaitu yang diatur dalam Pasal 50 s.d. 85 UU MK. Mengingat masih kurang lengkapnya hukum acara khusus untuk masing-masing kewenangan MK tersebut, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 86 UU MK, diterbitkanlah PMK tentang prosedur acara untuk setiap kewenangan MK. Uraian berikut ini adalah hukum acara khusus sebagaimana diatur dalam UU MK, PMK, dan perkembangan dalam praktek selama ini.

#### 1. Prosedur Pengujian Konstitusionalitas Undang-undang (Pasal 50 s.d. 60)

Prosedur pengujian konstitsionalitas undang-undang

mencakup hal-hal sebagai berikut.

- a. Undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian/Wewenang MK (Pasal 50).

Pasal 50 UU MK telah membatasi undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji MK, yaitu undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945; menurut Penjelasan Pasal 50 yang dimaksud “setelah perubahan UUD 1945” adalah setelah Perubahan Pertama, yaitu tanggal 19 Oktober 1999.

Tidak jelas rasionalitas pembentuk undang-undang atas pembatasan tersebut, sehingga MK dalam Putusan Perkara No. 004/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dengan suara mayoritas hakim 6 (enam) dibanding 3 (tiga) telah mengesampingkan ketentuan Pasal 50 tersebut karena dinilai mereduksi kewenangan MK yang telah ditentukan oleh Pasal 24C UUD 1945. Bahkan dengan mayoritas suara hakim yang tetap sama, melalui Putusan Perkara No. 066/PUU-II/2004 mengenai Pengujian Pasal 50 UU MK dan Pasal 4 UU No. 1 Tahun 1987 tentang Kadin, MK telah menyatakan bahwa Pasal 50 UU MK bertentangan dengan Pasal 24C UUD 1945, sehingga tak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, sejak diucapkannya Putusan Perkara No. 066/PUU-II/2004 pada tanggal 12 April 2005, MK berwenang menguji semua undang-undang yang dimohonkan ke MK.

- b. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon [Pasal 51 ayat (1) UU MK]:

Pasal 51 ayat (1) UU MK telah menentukan tentang siapa subyek hukum yang memiliki *legal standing* untuk dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yaitu: 1) perorangan warga negara Indonesia (WNI) termasuk kelompok orang

yang mempunyai kepentingan sama; atau 2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diatur dalam undang-undang; atau 3) badan hukum publik atau privat; atau 4) lembaga negara, yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya (menurut Penjelasan, “hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945”) dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap dirugikan tersebut dalam permohonannya [Pasal 51 ayat (2) UU MK].

*Catatan:* masalah *legal standing* ini paling rumit dan masih membutuhkan pengkajian dan penelitian lebih lanjut, misal tentang kesatuan masyarakat hukum adat, tentang badan hukum, tentang lembaga negara, dan tentang *constitutional rights*. Di MK Korea, yang memiliki *legal standing* untuk pengujian konstitusionalitas undang-undang hanya peradilan biasa yang sedang menangani sebuah kasus yang meragukan konstitusionalitas sebuah undang-undang yang terkait kasus *a quo*, sedangkan bagi warga negara tersedia mekanisme *constitutional complaint* atas dasar adanya kerugian langsung yang menjadi salah satu kewenangan MK Korea. Pada saat ini MKRI belum terlalu ketat tentang masalah *legal standing* ini.

- c. Jenis pengujian undang-undang: Ada 2 (dua) jenis pengujian undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian, yaitu:
- Pengujian formal (*formele toetsings*), yaitu pengujian mengenai apakah pembentukan sebuah

undang-undang tidak memenuhi ketentuan UUD 1945, dalam hal ini ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 *juncto* UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD *juncto* Peraturan Tata Tertib DPR dan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 *juncto* UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan [Pasal 51 ayat (3) huruf a UU MK];

- Pengujian materiil (*materiele toetsings*), yaitu pengujian apakah materi muatan dalam pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang (*catatan: termasuk Penjelasannya*) bertentangan dengan UUD 1945 [Pasal 51 ayat (3) huruf b].

Pemohon harus menguraikan dengan jelas tentang jenis pengujian undang-undang yang dimohonkan; jika pengujian formal yang dimohonkan, petitumnya menyebut keseluruhan undang-undang yang dimohonkan pengujian dibatalkan, tetapi jika yang dimohonkan pengujian materiil, maka hanya pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan pasal-pasal tertentu UUD 1945 yang dalam *petitum* dimohonkan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu, harus diuraikan dengan jelas pula *posita* atau alasan/ argumentasi hukumnya.

d. Proses pengujian:

- Permohonan yang telah diregistrasi dalam BRPK disampaikan kepada DPR dan Presiden dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diregistrasi (Pasal 52). Mengapa disampaikan kepada DPR dan Presiden, karena menurut UUD 1945, DPR dan Presiden adalah pembentuk undang-undang yang perlu mengetahui

bahwa undang-undang bentukannya sedang diuji di MK dan perlu didengar keterangannya (Pasal 54), tetapi tidak berstatus sebagai Termohon. Dalam perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang tidak ada pihak termohon, karena setelah diundangkan sebuah undang-undang sudah menjadi milik publik; DPR dan Presiden perlu didengar untuk menjelaskan latar belakang dan tujuan sebuah undang-undang dikeluarkan, atau *legal policy* tentang sesuatu masalah yang diatur dalam undang-undang.

- MK juga memberitahu MA tentang adanya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah permohonan diregistrasi dalam BRPK (Pasal 53), karena ada kemungkinan undang-undang yang sedang diuji tersebut adalah undang-undang yang menjadi batu uji sebuah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dimohonkan pengujian di MA [*vide* Pasal 24A ayat (1) UUD 1945]. Bahkan MA harus menghentikan pengujian peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang sedang diuji konstitusionalitasnya oleh MK sampai ada putusan MK;
- Selain DPR dan Presiden (Pemerintah), MPR juga dapat didengar keterangannya terutama terkait dengan risalah rapat mengenai maksud perubahan pasal dalam UUD. Keterangan MPR, DPR, dan Presiden berupa keterangan tertulis dan lisan, serta dapat dilengkapi alat bukti tulis/surat dan keterangan saksi dan ahli (Pasal 54 UU MK);
- dalam praktek juga dapat didengar keterangan pihak terkait (*ad informandum*) dan bahkan pihak

terkait tersebut juga dapat mengajukan saksi dan ahli;

- Pemohon, DPR, Pemerintah, dan pihak terkait juga diberi kesempatan mengajukan kesimpulan akhir.

e. Putusan:

- Amar putusan terhadap permohonan yang tidak memenuhi syarat kewenangan MK dan *legal standing* menyatakan “permohonan tidak dapat diterima (*niet onvanvankelijk verklaard*)” [Pasal 56 ayat (1) UU MK].
- Amar putusan terhadap permohonan yang beralasan menyatakan “permohonan dikabulkan” [Pasal 56 ayat (2) UU MK], dan MK menyatakan dengan tegas materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan UUD 1945 [Pasal 56 ayat (3) UU MK], serta menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat [Pasal 57 ayat (1) UU MK].
- Amar putusan terhadap permohonan pengujian formal yang terbukti pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 menyatakan “permohonan dikabulkan [Pasal 56 ayat (4) UU MK]” dan menyatakan bahwa undang-undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat [Pasal 57 ayat (2) UU MK].
- Amar putusan terhadap permohonan pengujian undang-undang yang baik pembentukan (uji formal) maupun materi muatannya (uji materiil) yang tidak terbukti bertentangan dengan UUD 1945 menyatakan “permohonan ditolak” [Pasal 56 ayat (5) UU MK].

- Putusan MK yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak putusan diucapkan [Pasal 57 ayat (3) UU MK].
- Putusan MK mengenai pengujian konstitusionalitas undang-undang disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden, dan MA (Pasal 59 UU MK).

f. Lain-lain:

- Undang-undang yang sedang diuji oleh MK tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 (Pasal 58 UU MK), jadi dalam hal ini tidak dikenal **putusan sela**.
- Berlaku asas "*nebis in idem*", yaitu bahwa materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali (Pasal 60 UU MK).

## 2. Prosedur untuk Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara

Pasal 61 sd Pasal 67 UU MK telah mengatur prosedur khusus untuk sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, tetapi karena belum cukup lengkap, MK mengeluarkan PMK untuk melengkapinya, khususnya berkaitan dengan siapa subyek hukum dalam sengketa (Pemohon dan Termohon) yang tercantum dalam Pasal 61. Berikut ini adalah uraian tentang prosedur khusus tersebut:

a. Pemohon dan Termohon:

Pemohon dan Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Belum jelas tentang apa yang dimaksud lembaga negara, karena dalam UUD 1945 terdapat 13 (tiga belas) insti-

tusi/aparat negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yaitu apakah semuanya mempunyai *legal standing* sebagai Pemohon dan juga sebagai Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara? Dalam konsep PMK, lembaga negara yang mempunyai *legal standing* untuk menjadi Pemohon dan/atau Termohon adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial (KY), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Pemerintah Daerah (Pemda), dan Bank Sentral (BS). Sedangkan Mahkamah Agung (MA) berdasarkan ketentuan Pasal 65 UU MK tidak dapat menjadi pihak, sementara MK justru yang akan bertindak sebagai lembaga peradilan penyelesaian sengketa kewenangan.

Dengan demikian, Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diambil, dikurangi, atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain, sedangkan yang menjadi Termohon adalah lembaga negara yang dianggap mengambil, mengurangi, dan/atau merugikan Pemohon.

- b. Isi permohonan [Pasal 61 ayat (2) UU MK] harus dengan jelas menguraikan:
  - kepentingan langsung pemohon;
  - kewenangan yang dipersengketakan;
  - lembaga negara yang menjadi termohon.
- c. Proses persidangan:
  - Permohonan yang sudah diregistrasi dalam BRPK disampaikan kepada Termohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK (Pasal 62 UU MK);
  - Pemeriksaan permohonan dapat dilakukan oleh

Panel Hakim dan/atau Pleno Hakim, baik dalam pemeriksaan pendahuluan maupun dalam pemeriksaan persidangan;

- Dalam persidangan diperiksa alat-alat bukti, keterangan para pihak, dan apabila diperlukan keterangan pihak terkait (*vide* hukum acara umum);
- Apabila dipandang perlu, menurut Pasal 63 UU MK, MK dapat mengeluarkan *keputusan provisi/sela* yang berupa penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan MK (*Catatan*: Menurut Penjelasan Pasal 63 yang dimaksud dengan “pelaksanaan kewenangan adalah tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum yang merupakan pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan”. Dalam mengeluarkan penetapan MK mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan).

d. Putusan:

- Apabila pemohon dan/atau permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 61, amar putusan menyatakan “permohonan tidak dapat diterima” [Pasal 64 ayat (1) UU MK];
- Apabila MK berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan “permohonan dikabulkan” [Pasal 64 ayat (2) UU MK] dan menyatakan dengan tegas bahwa “Termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan” [Pasal 64 ayat (3) UU MK], dan Termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam jangka

waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima [Pasal 66 ayat (1) UU MK] yang apabila tidak dilaksanakan, pelaksanaan kewenangan termohon batal demi hukum [Pasal 66 ayat (2) UU MK].

- Apabila permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan “permohonan ditolak” [Pasal 64 ayat (4) UU MK].
- Putusan MK disampaikan kepada DPR, DPD, dan Presiden (Pasal 67 UU MK).

*Catatan:* Pasal ini mengesankan seolah-olah lembaga negara yang bersengketa hanya ketiga lembaga negara tersebut.

### 3. Prosedur Pembubaran Partai Politik

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, prosedur pembubaran partai politik (Parpol) juga mengalami perkembangan. Pada masa Orde Lama (1959-1966) yang juga berada di bawah UUD 1945, ketentuan tentang pembubaran parpol diatur dalam Pasal 9 Penpres No. 7 Tahun 1959 sebagai berikut: “*Presiden setelah mendengarkan pertimbangan Mahkamah Agung dapat membubarkan partai apabila asas dan tujuannya bertentangan dengan asas dan tujuan negara dan sedang melakukan pemberontakan.*” Jadi, pembubaran Parpol dilakukan dengan Keputusan Presiden (contoh Pembubaran PKI dengan Keppres No. 1/3/1966 tanggal 12 Maret 1966 yang kemudian dikokohkan dengan Ketetapan MPRS No.XXV/MPRS/1966).

Pada masa Orde Baru, UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang diubah dengan UU No. 3 Tahun 1985, tidak mengenal pembubaran Parpol, tetapi kalau ada Parpol bermasalah kepengurusannya yang dibekukan dan diganti, sebab jumlah parpol sudah diplot

tak lebih dan tak kurang dari tiga (2 Parpol dan 1 Golkar). Pada masa Reformasi, melalui ketentuan Pasal 17 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, pembubaran Parpol dilakukan oleh Mahkamah Agung setelah melalui proses peradilan. Kemudian setelah Perubahan UUD 1945, pembubaran Parpol dilakukan oleh MK setelah melalui proses peradilan [Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf c dan Pasal 68 s.d. 73 UU MK *juncto* Pasal 20 huruf c UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik].

Proses peradilan untuk memutus pembubaran parpol oleh MK secara khusus diatur dalam Pasal 68 s.d. Pasal 73 UU MK dan diatur lebih lanjut dalam PMK (masih berupa konsep) yang mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemohon adalah Pemerintah Pusat [Pasal 68 ayat (1) dan Penjelasannya];
- b. Termohon secara eksplisit tidak disebut oleh UU MK, tetapi secara implisit dari ketentuan Pasal 69 UU MK, termohonnya adalah Parpol yang dimohonkan untuk dibubarkan oleh Pemerintah;
- c. Alasan permohonan:  
Pasal 28 ayat (6) *juncto* Pasal 19 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik menyebutkan bahwa Parpol yang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau faham Komunisme/Marxisme-Leninisme dapat dibubarkan. Tetapi dari ketentuan Pasal 68 ayat (2) UU MK yang mewajibkan Pemohon menguraikan dengan jelas tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan parpol yang bersangkutan yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa 5 (lima) hal itulah (yaitu ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan) yang dapat menjadi alasan bagi Pemerintah memohon MK membubarkan Parpol, apabila dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

*Catatan:* Padahal, menurut Pasal 26 ayat (1) UU No. 31 Tahun 2002 sanksi terhadap pelanggaran Pasal 5 ayat (1) UU No. 31 Tahun 2002 (asas parpol) hanya sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran sebagai parpol di Departemen Kehakiman, sedangkan pelanggaran yang terkait kegiatan parpol [Pasal 19 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002] juga hanya sanksi administratif berupa pembekuan paling lama 1 (satu) tahun oleh pengadilan [Pasal 27 ayat (2) UU No. 31 Tahun 2002], jadi tidak konsisten.

- d. Proses registrasi dan persidangan:  
 Karena tenggat putusan oleh Pasal 71 UU MK ditentukan hanya 60 hari kerja sejak permohonan dicatat di BRPK, maka tenggat untuk pemberitahuan dan perbaikan juga diperpendek dari ketentuan hukum acara umum, demikian pula persidangan juga bersifat cepat dengan tidak mengurangi *due process*. Hal ini diatur lebih lanjut dalam PMK.
- e. Putusan:
- Jika permohonan tak memenuhi ketentuan Pasal 68 UU MK, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima [Pasal 70 ayat (1) UU MK];
  - Jika permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan [Pasal 70 ayat (2) UU MK] dan pelaksanaan pembubarannya dengan membatalkan pendaftaran parpol yang bersangkutan di Departemen Hukum dan HAM /Pemerintah [Pasal 73 ayat (1) UU MK];
  - Jika permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak [Pasal 70 ayat (3) UU MK];

- Putusan MK tentang pembubaran parpol diberitahukan kepada parpol yang bersangkutan (Pasal 72 UU MK);
- Putusan MK yang mengabulkan permohonan diumumkan oleh Pemerintah dalam Berita Negara RI dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak putusan diterima [Pasal 73 ayat (2) UU MK].

#### 4. Prosedur untuk Perselisihan Hasil Pemilu

Prosedur untuk Perselisihan Hasil Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 74 sd 79 UU MK dan yang telah dilengkapi oleh PMK No. 04/PMK/2004 dan No. 05/PMK/2004 mencakup hal-hal sebagai berikut:

##### a. Wewenang MK:

Meskipun Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) d UU MK hanya menyebutkan “perselisihan hasil Pemilu”, tetapi Pasal 74 UU MK telah menegaskan bahwa Pemilu yang dimaksud adalah Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU No. 12 Tahun 2003), serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23 Tahun 2003), jadi tidak termasuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada), meskipun hal ini telah menjadi perdebatan di masyarakat dan MK. Selain itu kewenangan ini juga hanya terhadap penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh KPU, sehingga tidak mencakup penetapan hasil oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, dan juga tidak berkaitan dengan kecurangan-kecurangan dan pelanggaran asas-asas Pemilu yang menjadi kewenangan Panwaslu dan pengadilan umum (PN atau PT).

##### b. *Legal standing* Pemohon didasarkan atas jenis pemilunya, signifikasi perolehan suaranya, dan tenggat

(waktu) permohonannya, sebagai berikut.

- Pemohon untuk Pemilu anggota DPD adalah perorangan WNI peserta Pemilu yang perolehan suaranya mempengaruhi terpilihnya calon anggota DPD [jadi, karena wakil setiap provinsi hanya 4 (empat) orang, maka calon peringkat nomor 5 (lima) yang paling signifikan untuk mengajukan permohonan];
- Pemohon untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pasangan calon peserta Pemilu yang perolehan suaranya mempengaruhi lolosnya calon ke pemilu putaran kedua (*catatan: karena yang dapat lolos hanya dua pasangan, maka pasangan calon peringkat ketiga yang signifikan untuk mengajukan permohonan*) atau terpilihnya pasangan calon;
- Pemohon untuk Pemilu anggota DPR dan DPRD adalah partai politik peserta Pemilu. (*catatan: PMK No. 04/PMK/2004 menegaskan bahwa pemohonnya adalah dewan pimpinan pusat parpol atau sejenisnya, karena yang menjadi obyek perselisihan adalah penetapan hasil pemilu oleh KPU secara nasional dan hanya DPP Parpol yang bisa mewakili Parpol ke pengadilan*) yang perolehan suaranya mempengaruhi perolehan kursi parpol yang bersangkutan di suatu daerah pemilihan [Pasal 74 ayat (1) huruf c dan ayat (2) huruf c].
- Tenggat untuk mengajukan permohonan oleh Pasal 74 ayat (3) UU MK ditetapkan hanya 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak KPU mengumumkan penetapan hasil Pemilu secara nasional.

- c. Termohon: UU MK tidak menegaskan tentang ada tidaknya Termohon dalam kasus perselisihan hasil Pemilu, tetapi PMK No. 04 dan No. 05/PMK/2004 menegaskan bahwa KPU adalah pihak Termohon, karena menurut MK perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara peserta Pemilu dengan KPU sebagai penyelenggara Pemilu, dan juga merujuk ketentuan Pasal 76 UU MK.
- d. Materi permohonan yang wajib diuraikan dengan jelas oleh Pemohon (Pasal 75 UU MK) adalah:
- kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan penghitungan yang benar menurut pemohon;
  - permintaan (*petitum*) untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.
- e. Proses registrasi dan persidangan:
- Karena MK harus memutus perselisihan hasil pemilu dalam waktu yang singkat yaitu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terhitung sejak perkara diregistrasi di BRPK (Pasal 78 UU MK), maka tenggat untuk perbaikan permohonan, pemberitahuan kepada para pihak dan penetapan hari sidang pertama juga diperpendek dari yang ditentukan dalam hukum acara umum, demikian pula persidangan juga berlangsung secara cepat dan singkat, serta maraton, bahkan sampai malam hari (diatur dalam PMK No. 04/PMK/2004 dan No. 05/PMK/2004).
- Catatan:* Dalam sidang perselisihan hasil Pemilu Tahun 2004 yang lalu, sidang pemeriksaan dilakukan oleh Panel Hakim, kecuali untuk pembacaan

putusan dan disamping itu MK melakukan pemeriksaan saksi secara telewicara dengan meminjam fasilitas di Mabes Polri.

f. Pembuktian: alat bukti surat berupa dokumen-dokumen resmi pemilu yang dikeluarkan KPU, sedangkan saksi adalah saksi peserta pemilu dalam penghitungan suara dan juga dari Panwaslu dan KPU beserta jajarannya.

g. Putusan:

Putusan MK yang menurut ketentuan Pasal 79 UU MK disampaikan kepada Presiden ada 3 (tiga) kemungkinan (Pasal 77 UU MK) sebagai berikut:

- Apabila permohonan tidak memenuhi ketentuan Pasal 74 UU MK, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima;
- Apabila permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan dan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar;
- Apabila permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

*Catatan:* Dalam perselisihan hasil Pemilu Tahun 2004, banyak Pemohon masih mempersoalkan hal-hal yang bersifat kualitatif, padahal menurut UU MK dan UU Pemilu kewenangan MK hanya terkait dengan kasus yang bersifat kuantitatif. Saya berpendapat bahwa, karena MK adalah *the guardian of the constitution* maka mestinya juga menjaga agar asas-asas pemilu yang luber dan jujur yang diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 tidak dilanggar (aspek kualitatif).

## 5. Prosedur *Impeachment*

Prosedur *impeachment* adalah prosedur untuk memutuskan pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (2) UU MK yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

a. Pemohon:

Berdasarkan ketentuan Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 80 ayat (1) UU MK, Pemohon *impeachment* adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan syarat bahwa permohonan tersebut hanya dapat dilakukan jika didukung oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang minimal dihadiri oleh 2/3 jumlah anggota DPR [Pasal 7B ayat (3)]. Baik UUD 1945 maupun UU MK tidak mengatur berapa jumlah pengusul inisiatif pendapat DPR tersebut dan siapa yang mewakili DPR sebagai penuntut/pemohon di MK, berbeda dengan UUD Korea dan UU MK Korea yang menentukan bahwa pengusul inisiatif *impeachment* Presiden Korea adalah 1/3 jumlah anggota *National Assembly* (NA) dan yang mewakili di MK adalah Ketua Komisi Hukum NA. Barangkali di Indonesia hal itu diserahkan kepada Peraturan Tata Tertib DPR saja atau bisa saja MK mengaturnya melalui PMK.

b. Termohon:

UU MK tidak menegaskan tentang ada tidaknya pihak Termohon, namun mengacu ketentuan Pasal 81 UU MK, menurut pendapat saya Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah pihak termohonnya.

c. Alasan permohonan *impeachment*:

Alasan *impeachment* yang dengan jelas harus diuraikan oleh Pemohon adalah dugaan bahwa Presiden dan atau

Wakil Presiden [Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 80 ayat (2) UU MK] telah melakukan pelanggaran hukum berupa:

- 1) pengkhianatan terhadap negara, yaitu tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- 2) korupsi dan penyuapan, yaitu tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- 3) tindak pidana berat lainnya, yaitu tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- 4) perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 5) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu syarat yang tercantum dalam Pasal 6 UUD 1945.

[Catatan: Syarat calon Presiden dan calon Wakil Presiden menurut Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 adalah harus seorang WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden].

d. Alat bukti:

Pemohon harus menyertakan alat bukti surat/dokumen dalam permohonannya [Pasal 80 ayat (3) UU MK] mengenai:

- Proses pengambilan keputusan dan Keputusan DPR bahwa Pendapat DPR didukung oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh minimal 2/3

- dari jumlah anggota DPR;
- Risalah dan/atau berita acara rapat DPR;
  - Dugaan pelanggaran yang didakwakan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden;
  - Alat bukti lain yang relevan dengan dugaan yang didakwakan.
- e. Proses registrasi dan persidangan:
- Karena MK hanya diberi waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam BRPK (Pasal 84 UU MK) untuk wajib memutuskannya, maka ketentuan tentang tenggat untuk perbaikan permohonan dan pemberitahuan hari sidang pertama seperti yang diatur dalam hukum acara umum dapat disimpangi yang diatur dalam PMK;
  - Permohonan yang telah diregistrasi disampaikan kepada Presiden (dan/atau Wakil Presiden?, *penulis*) dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK (Pasal 81 UU MK);
  - Persidangan *impeachment* dilakukan dalam Sidang Pleno Hakim dengan minimal dihadiri oleh 7 (tujuh) orang hakim (konsep PMK);
  - Pemohon dan Termohon mendapat kesempatan yang sama untuk mengemukakan argumentasi lisan dan tertulis, serta menyampaikan alat bukti;
  - Apabila selama proses pemeriksaan *impeachment* di MK Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri, proses pemeriksaan dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh MK (Pasal 82 UU MK).
- f. Putusan:
- Putusan MK tentang *impeachment* yang wajib disampaikan kepada DPR, Presiden dan atau Wakil Presiden

(Pasal 85 UU MK) ada 3 (tiga) kemungkinan (Pasal 83 UU MK), yaitu:

- Apabila MK berpendapat bahwa permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 80 UU MK, amarnya menyatakan “permohonan tidak dapat diterima”;
  - Apabila MK memutuskan bahwa *impeachment* terbukti, maka amar putusan menyatakan “**membenarkan pendapat DPR**”;
  - Apabila MK memutuskan bahwa *impeachment* tidak terbukti, maka amar putusan menyatakan “permohonan ditolak”.
- g. Lain-lain: Perlu dipikirkan kemungkinan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang sedang mendapat *impeachment* non aktif dari jabatannya, seperti yang berlaku di Korea.

#### IV. Penutup

Hukum Acara MK adalah merupakan hukum formil untuk melaksanakan hukum materiil ketatanegaraan yang tercantum dalam UUD 1945 dan undang-undang. Hukum Acara MK masih terus berkembang dan harus disempurnakan sesuai dengan dinamika ketatanegaraan, serta juga karena masih belianya usia MK.

Selama hampir 2 (dua) tahun kehadirannya, MK telah melaksanakan 3 (tiga) kewenangan konstitusionalnya, yaitu Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, dan perselisihan hasil Pemilu. Belajar dari pengalaman selama hampir 2 (dua) tahun ini terasa bahwa masih banyak hal yang harus disempurnakan, termasuk UUD 1945 dan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta berbagai PMK yang pernah dikeluarkan.

## **Daftar Pustaka**

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

*The Constitution of The United States of America.*

*The Constitution of The Republic of Korea.*

*The Constitution of The Kingdom of Thailand.*

*UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.*

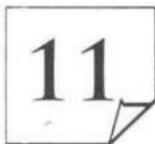
*UU Mahkamah Konstitusi Korea 1997.*



**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NO. 011-017/PUU-I/2003 DAN  
KETETAPAN MPRS NO. XXV/MPRS/1966**







## **PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 011-017/PUU-I/2003 DAN KETETAPAN MPRS NO. XXV/MPRS/1966**

---

### **Pendahuluan**

Pada tanggal 24 Pebruari 2004 yang lalu Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) telah menjatuhkan putusan yang fenomenal dan mengejutkan dalam Perkara No. 011/PUU-I/2003 dan No. 017/PUU-I/2003 tentang Permohonan Pengujian Pasal 60 huruf g UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU Pemilu). Putusan MKRI tersebut telah mengabulkan permohonan para Pemohon yang intinya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 60 huruf g UU Pemilu yang berisi larangan menjadi calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi mereka yang “bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G.30.S/PKI atau organisasi terlarang lainnya” bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karena itu tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat.

Putusan MKRI tersebut telah mendapat tanggapan yang beragam, baik yang setuju maupun yang tidak setuju. Bagi yang tidak setuju, putusan tersebut dianggap memberi peluang bagi bangkitnya PKI dan organisasi massanya yang dinilai memiliki kondite atau *track record* buruk dalam perpolitikan Indonesia dan juga bertentangan dengan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966.

Tulisan ini tidak bermaksud untuk mengulas Putusan MKRI tersebut yang bersifat final, melainkan untuk menelaah adakah keterkaitan dan dampaknya terhadap keberadaan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966.

### **Tentang Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966**

Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 adalah tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Di Seluruh Wilayah Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia Dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Atau Mengembangkan Paham Atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Konsideran Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 yang diterbitkan pada tanggal 5 Juli 1966 itu antara lain adalah bahwa paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme pada inti hakikatnya bertentangan dengan Pancasila dan bahwa orang dan golongan-golongan di Indonesia yang menganut paham tersebut, khususnya PKI, telah nyata-nyata terbukti beberapa kali berusaha merobohkan kekuasaan Pemerintah Republik Indonesia yang sah dengan jalan kekerasan.

Isi Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 mencakup tiga hal, yaitu:

- a. Menerima baik dan menguatkan Keppres No. 1/3/1966 tanggal 12 Maret 1966 tentang Pembubaran PKI ter-

masuk semua bagian organisasinya dari tingkat pusat sampai ke daerah beserta semua organisasi yang se-asas/berlindung/bernaung di bawahnya dan pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia;

- b. Pelarangan setiap kegiatan di Indonesia untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk dan manifestasinya dan penggunaan segala macam aparatur serta media bagi penyebaran atau pengembangan paham atau ajaran tersebut;
- c. Dapat dilakukannya secara terpimpin khusus mengenai kegiatan mempelajari secara ilmiah paham Komunisme/Marxisme-Leninisme oleh universitas-universitas dalam rangka mengamankan Pancasila dengan pengaturan oleh undang-undang.

Penjelasan resmi Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 berbunyi:

- 1) Paham atau ajaran Komunisme dalam praktek kehidupan politik dan kenegaraan menjelmakan diri dalam kegiatan-kegiatan yang bertentangan dengan asas-asas dan sendi-sendi kehidupan bangsa Indonesia yang ber-Tuhan dan beragama yang berlandaskan paham gotong-royong dan musyawarah untuk mufakat.
- 2) Paham atau ajaran Marx yang terkait pada dasar-dasar dan taktik perjuangan yang diajarkan oleh Lenin, Stalin, Mao Tse Tung dan lain-lain, mengandung benih-benih dan unsur-unsur yang bertentangan dengan falsafah Pancasila.
- 3) Paham komunisme/Marxisme-Leninisme yang dianut oleh PKI dalam kehidupan politik di Indonesia telah terbukti menciptakan iklim dan situasi yang membahayakan kelangsungan hidup bangsa Indonesia yang

berfalsafah Pancasila.

- 4) Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka adalah wajar, bahwa tidak diberikan hak hidup bagi Partai Komunis Indonesia dan bagi kegiatan-kegiatan untuk memperkembangkan dan menyebarkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

Pada tahun 2001, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) ketika masih menjabat Presiden pernah melontarkan gagasan agar Ketetapan MPRS No.XXV/MPRS/1966 dicabut. Terhadap gagasan tersebut telah timbul tanggapan pro dan kontra yang dapat diklasifikasi dalam tiga kelompok, yaitu: *Pertama*, kelompok yang mendukung, dengan argumentasi bahwa pelarangan PKI dan Komunisme bertentangan dengan demokrasi, HAM, dan UUD 1945; *kedua*, kelompok yang kontra, dengan alasan trauma terhadap kekejaman komunis PKI justru komunis PKI itu anti demokrasi dan HAM yang dapat membahayakan demokrasi dan HAM itu sendiri, serta bertentangan dengan gagasan dasar bernegara menurut UUD 1945 dan Pancasila; dan *ketiga*, adalah kelompok yang agak netral yang berpendapat bahwa belum tepat saatnya karena kita harus konsentrasi dulu dalam mengatasi krisis multi-dimensi yang masih melanda Indonesia.

Persoalannya dari sudut Hukum Tata Negara ialah apakah Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tersebut bertentangan atau tidak dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku waktu itu. Seperti kita ketahui, peraturan perundang-undangan tentang kepartaian yang berlaku pada waktu itu sebagai penjabaran Pasal 28 UUD 1945 adalah Penpres No. 7 Tahun 1959 yang dalam Pasal 4-nya menyatakan “*Dalam memperjuangkan tujuannya, partai-partai diharuskan menggunakan jalan damai dan demokratis.*” Kemudian dalam Pasal 2 Penpres tersebut dicantumkan keharusan menerima asas dan tujuan

negara Republik Indonesia dan mencantumkanannya dalam anggaran dasar partai (Pasal 3). Sedangkan Pasal 9 Keppres tersebut menyatakan bahwa Presiden setelah mendengarkan pertimbangan Mahkamah Agung dapat membubarkan partai apabila asas dan tujuannya bertentangan dengan asas dan tujuan negara dan sedang melakukan pemberontakan. Untuk kasus PKI, setelah menyesuaikan anggaran dasarnya dengan Penpres No. 7 Tahun 1959 dan Perpres No. 13 Tahun 1960 memang telah memperoleh hak hidup berdasarkan Keppres No. 128 Tahun 1961, tetapi masalahnya ialah apakah PKI telah melanggar ketentuan Pasal 9 Penpres No. 7 Tahun 1959, yaitu sedang “melakukan pemberontakan”, hingga kini masih merupakan misteri sejarah, dan apakah ketika Presiden pada tanggal 12 Maret 1966 menerbitkan Keppres No. 1/3/1966 telah minta pertimbangan Mahkamah Agung, kiranya belum terungkap.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya menanggapi gagasan Gus Dur tersebut telah mengadakan jajak pendapat di 15 provinsi di Indonesia dengan responden kalangan pendidik, agamawan, mahasiswa/pemuda, LSM, dan tokoh masyarakat dengan sampel responden 25 orang setiap provinsi, ternyata hasilnya sekitar 75% menolak pencabutan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 dengan berbagai alasan.

### **Tentang Putusan MKRI No. 011-017/PUU-I/2003**

Putusan MKRI tersebut di atas berkaitan dengan pembatasan hak pilih pasif, yaitu hak untuk dipilih sebagai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD bagi bekas “anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya”, yang oleh MKRI dipandang bertentangan dengan UUD 1945

dan prinsip-prinsip HAM universal.

Kalau kita cermati, Putusan MKRI tersebut tak ada kaitannya dengan “menghidupkan kembali PKI dan ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme” di Indonesia yang sudah dilarang oleh Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966. Memang benar, menurut keterangan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno, ketentuan Pasal 60 huruf g UU Pemilu didasarkan atas Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966, tetapi justru Ketetapan MPRS tersebut sama sekali tak ada kaitannya dengan pembatasan atau pencabutan hak pilih bagi warga negara dalam pemilihan umum, yang lazimnya secara universal hanya didasarkan atas pertimbangan *indignity dan impossibility* (seperti faktor usia, sakit ingatan, dan dicabut hak pilihnya oleh pengadilan).

Tambahan pula, Putusan MKRI tersebut dalam bagian pertimbangannya juga menyebutkan “...meskipun keterlibatan Partai Komunis Indonesia dalam peristiwa G30S/PKI pada tahun 1965 tidak diragukan oleh sebagian terbesar bangsa Indonesia, dan terlepas pula dari tetap berlakunya Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 *juncto* Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tetapi orang-perorang bekas anggota Partai Komunis Indonesia dan organisasi massa yang bernaung di bawahnya, harus diperlakukan sama dengan warga negara yang lain tanpa diskriminasi.”

## Penutup

Dari uraian tersebut di atas, jelaslah bahwa Putusan MKRI No. 011-017/PUU-I/2003 tidak serta merta menghidupkan PKI dan mencabut Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966, serta secara otomatis meniadakan

klausula yang serupa dengan Pasal 60 huruf g UU Pemilu yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Ketetapan MPR No. I/MPR 2003 dalam Pasal 2 butir 1 bahkan telah menegaskan bahwa “*Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tetap berlaku, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.*”

Dengan demikian, selama materi muatan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 masih termuat dalam bentuk/produk hukum yang bernama Ketetapan MPRS/MPR, MKRI tidak berwenang mengujinya, hanya MPR sendiri yang berwenang mencabutnya. Sedangkan terhadap peraturan perundang-undangan yang memuat klausula yang serupa dengan Pasal 60 huruf g UU Pemilu, kalau itu berbentuk undang-undang (misal Pasal 6 huruf s UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden) dapat dimohonkan pengujian ke MKRI dan untuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah UU dapat dimohonkan pengujian ke Mahkamah Agung.

## **Daftar Pustaka**

*Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS 1966.*

*Ketetapan MPR No. I/MPR/2003.*

*Putusan MKRI Perkara No. 011-017/PUU-I/2003.*



---

✱

**BADAN HUKUM PUBLIK  
DAN BADAN HUKUM PRIVAT  
SEBAGAI PEMOHON PENGUJIAN  
UNDANG-UNDANG TERHADAP UUD**

---







## **BADAN HUKUM PUBLIK DAN BADAN HUKUM PRIVAT SEBAGAI PEMOHON PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UUD**

---

### **I. Pendahuluan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, subyek hukum yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) ialah badan hukum publik atau badan hukum privat, di samping perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama), kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam UU, dan lembaga negara.

Badan hukum adalah suatu perkumpulan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan seperti seorang manusia, yaitu sebagai pengemban hak dan kewajiban, dapat memiliki kekayaan, dapat menggugat dan digugat di muka pengadilan (Soebekti, 1973: 14). Bandingkan dengan pendapat Rochmat Soemitro (1964: 7), "Badan hukum,

dalam bahasa Belanda *Rechtspersoon*, ialah suatu badan yang dapat mempunyai harta, hak serta kewajiban seperti orang-orang pribadi, dapat melakukan perbuatan hukum, mengadakan perjanjian dan sebagainya.”

Badan hukum dibedakan antara yang bersifat *privaatrechtelijk*, yaitu badan hukum privat, dan yang bersifat *Publiekrechtelijk* (*openbare rechtspersonnen*), yaitu badan hukum publik. Dalam *Black's Law Dictionary* (1979: 307), istilah badan hukum digunakan dengan istilah *corporation* yang juga dibedakan dalam *private corporation and public corporation*.

Tulisan ini bermaksud menelaah secara singkat tentang badan hukum publik dan badan hukum privat, namun terlebih dahulu akan dikemukakan ketentuan umum tentang badan hukum.

## II. Ketentuan Umum tentang Badan Hukum

Sampai saat ini belum ada UU yang mengatur tentang badan hukum secara umum, sehingga kita harus menengok ke Pasal 1653 KUH Perdata (BW) yang menyebut adanya tiga macam perkumpulan atau badan hukum, yaitu:

- a. perkumpulan (badan hukum) yang diadakan oleh kekuasaan umum;
- b. perkumpulan (badan hukum) yang diakui oleh kekuasaan umum;
- c. perkumpulan (badan hukum) yang diperkenankan atau untuk suatu maksud tertentu yang tidak berlawanan dengan UU atau kesusilaan.

Menurut Ali Rido (1977: 46), ketentuan Pasal 1653 KUH Perdata itu berlaku baik untuk badan hukum privat maupun badan hukum publik. Dikemukakannya bahwa, “Jika badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum itu mempunyai wewenang publik, maka badan hukum

itu merupakan badan hukum publik. Jadi tidak semua badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum itu badan hukum publik, dapat pula merupakan badan hukum privat. Kriteriumnya ialah dalam hal wewenangnya badan hukum itu.”

Menurut Van Praag (Rudhi Prasetya, 1975), pada dasarnya, baik badan hukum publik maupun badan hukum privat berlaku hukum perdata, kecuali hukum positif menentukan lain, yaitu apabila perbuatan yang dilakukan oleh badan hukum itu untuk kepentingan yang lebih luas, maka tak diperlakukan hukum perdata.

Menurut doktrin (Ali Rido, 1977: 56), syarat-syarat atau unsur-unsur sebagai kriteria untuk menentukan adanya kedudukan sebagai suatu badan hukum adalah sebagai berikut:

- a. adanya harta kekayaan yang terpisah;
- b. mempunyai tujuan tertentu;
- c. mempunyai kepentingan sendiri;
- d. adanya organisasi yang teratur.

### III. Badan Hukum Publik

Badan hukum publik (*public corporation*) dalam *Black's Law Dictionary* dirumuskan sebagai berikut.

*“A public corporation is one created by the state for political purposes and to act as an agency in the administration of civil government, generally within a particular territory or subdivision of the state, and usually invested, for that purpose, with subordinate and local powers of legislation; such as a county, city, town, or school district.”*

Selanjutnya,

*“A public corporation is an instrumentality of the state,*

*founded and owned in the public interest, supported by public funds and governed by those deriving their authority from the state."*

Badan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtspersonen*) menurut Van der Grinten, organisasi dan strukturnya dikuasai oleh hukum publik, yaitu hukum tata negara dan hukum administrasi negara, tetapi tentang kebadanan hukumnya sendiri, seperti juga pendapat Van Praag, pada prinsipnya juga berlaku hukum perdata, kecuali UU menentukan lain, dalam hal ini ialah apabila badan-badan hukum publik itu menjalankan tindakan dalam rangka kepentingan umum (Rudhi Prasetya, 1976: 37).

Negara, provinsi, kabupaten/kota, dan bahkan badan pemerintahan (*instellingen*) yang merupakan badan organik negara adalah badan hukum publik. Kedudukan negara dan organ-organnya sebagai badan hukum bersifat "dua muka", yaitu di satu pihak merupakan badan hukum dalam hukum administrasi negara, dalam hal ini merupakan personifikasi badan dalam hubungannya dengan warga negara dan dalam hubungannya dengan negara lain, yang dengan demikian dikuasai oleh hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Sedangkan di pihak lain, manakala negara beserta organ-organnya memasuki lalu lintas perhubungan hukum perdata, maka negara merupakan badan hukum perdata biasa, yang berarti juga dikuasai dan berlaku ketentuan hukum perdata dan dagang (KUH Perdata dan KUHD). Oleh karena itu, negara dan organ-organnya juga dapat digugat secara perdata atas tindakan-tindakannya yang melawan hukum. Sengketa antara negara beserta organ-organnya dengan warga negara diselesaikan oleh peradilan tata usaha negara berdasarkan hukum administrasi negara.

Negara adalah badan hukum publik yang terbesar yang dikenal oleh hukum, sebagaimana badan hukum lainnya,

*“...may have rights in rem and rights in personam, may any of the rights and duties stipulated by “privat law.” When there is a civil code, its norms apply equally to private person and to the state (Kelsen,1961:202).*

Dengan demikian, karena negara juga melakukan perbuatan-perbuatan hukum maka negara juga harus mempunyai pertanggungjawaban menurut hukum atas tindakan-tindakan yang dilakukannya. Tentu aja tindakan-tindakan negara itu dipersonifikasikan oleh para penguasa atau pejabat negara. Dalam hukum Inggris dikenal konsep *Corporation Sole*, yang artinya menurut *Black’s Law Dictionary*:

*“A corporation sole is one consisting of one person only, and his succesor is some particular station, who incorporated by law in oder to give them some legal capacities and advantages, particularity that of perpetuity, which in their natural persons they could not have had. In this sense, the sovereign in England is a sole corporation, so is a bishop, so are some deans...”*

Di negara-negara demokrasi modern kini sudah diterima pandangan tentang pertanggungjawaban negara, baik dalam hukum publik maupun hukum privat, yang semula dikembangkan dalam hukum tata usaha negara di Perancis. Dalam Hukum Internasional negara adalah suatu badan hukum, karena tidak ada negara yang tertinggi, yang dengan pengaruhnya yang gaib dapat memberikan sifat kepribadian. Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah juga merupakan suatu badan hukum yang bersifat internasional, demikian pula organisasi-organisasi atau badan-badan publik internasional.

Sesuai dengan pengertian *public corporation* di atas, maka perusahaan negara, termasuk Perjan (Perusahaan Jawatan), Perusahaan Umum (identik dengan Perusahaan Negara dalam pengertian UU Prp. 19/1960), dan juga Persero, adalah termasuk badan hukum publik. Sampai seberapa jauh perusahaan-perusahaan tersebut tunduk kepada hukum perdata, dan sampai seberapa jauh tunduk kepada hukum publik, menurut Rudhi Prasetya (*op. cit.*, h. 49), tergantung dari fungsi yang diletakkan kepada masing-masing jenis perusahaan negara yang ada. Jika fungsi kepentingan umumnya lebih besar, demikian juga peranan negara lebih besar, maka ketentuan-ketentuan hukum publik akan lebih banyak berlaku.

Tentang Pertamina, Rudhi Prasetya cenderung menamakan sebagai “quasi badan hukum privat” atau “persenyawaan antara badan publik dan privat”, karena struktur organisasinya seperti PT biasa, hanya saja negaralah yang masih menentukan pimpinannya (direksi dan stafnya).

#### **IV. Badan Hukum Privat**

Yang dikategorikan sebagai badan hukum privat (*privaatrechtelijke rechtspersonen*) menurut Van der Grinten (Rudhi Prasetya & Oemar, *op. cit.* h. 37) adalah apabila badan hukum itu organisasi dan strukturnya dikuasai oleh hukum perdata. Yang termasuk badan hukum privat ialah:

1. Badan hukum dari perkumpulan-perkumpulan sebagaimana diatur dalam BW. Buku III Titel 9, Pasal 1653 s/d 1665, yang dikenal dengan istilah *zedelijk lichaam*, khususnya bukan badan hukum yang didirikan oleh pemerintah (*Op openbaar gezag ingesteld*), tetapi badan hukum yang diakui (*erkend*), yang diperizinkan (*als geoorloofd toegelaten*), dan yang didirikan oleh

orang-orang partikelir dengan tujuan tertentu dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan kesusilaan. Termasuk di sini (badan hukum yang diakui) ialah badan-badan keagamaan, seperti gereja, misalnya. Pengakuan sebagai badan hukum perkumpulan ini diatur dalam S. 1870 No. 64.

2. Perseroan Terbatas (PT=NV), yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD= WvK), Titel III Pasal 36 s.d. 56 *jo.* UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
3. Firma dan Perseroan Komanditer, yang diatur oleh Pasal 15 s.d. 35 KUHD, meskipun masih ada perbedaan di antara para sarjana tentang status badan hukum dari keduanya, tetapi saya cenderung akan pendapat Paul Scholten bahwa keduanya adalah merupakan badan hukum.
4. Perkumpulan Koperasi.
5. Perkumpulan Indonesia, S. 1939 No. 570 *jo.* 717.
6. Maskapai Andil Indonesia (MAI=IMA), S. 1939 - 569.
7. Perusahaan Perseroan (PERSERO), berdasar Pasal 2 ayat 3 UU No. 19/1969 tunduk sepenuhnya kepada ketentuan KUHD, khususnya yang menyangkut PT.
8. Yayasan, yang dibentuk berdasarkan hukum kebiasaan, kemudian diatur dalam UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.
9. Wakaf, lembaga yang berasal dari hukum Islam yang telah diresepsi oleh Hukum Adat.

Terhadap badan-badan hukum privat tersebut di atas, secara umum dapat berlaku atau dikuasai oleh KUH Perdata, KUHD, dan juga Hukum Acara Perdata yang tercantum dalam HIR. Selain itu, badan hukum juga dapat mempunyai hak cipta, hak merk, dan hak oktroi, sehingga juga dikuasai

oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak-hak tersebut.

Ketentuan-ketentuan hukum publik juga ada yang berlaku untuk badan-badan hukum privat, seperti hukum pajak, hukum perburuhan, hukum agraria, hukum administrasi (perijinan), hukum penanaman modal, dan sebagainya.

Badan hukum privat sebagaimana tersebut di atas dapat dikelompokkan menjadi dua macam:

- a. Badan hukum privat yang menjalankan perusahaan, dalam arti dalam melakukan kegiatannya bertujuan untuk mencari laba, seperti misalnya Perseroan Terbatas (PT) dan koperasi;
- b. Badan hukum privat yang tidak menjalankan perusahaan, jadi bersifat nirlaba, seperti yayasan, ormas, partai politik, dan perkumpulan.

Pembentukan badan hukum, baik publik maupun privat pada umumnya berdasarkan undang-undang/peraturan perundang-undangan. Sedangkan pemberian status sebagai badan hukum privat menurut ketentuan hukum yang berlaku saat ini dilakukan oleh Menteri Kehakiman dan HAM, seperti misalnya yayasan (berdasar UU Yayasan No. 16 Tahun 2001), partai politik (berdasarkan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik).

## V. Penutup

Demikianlah uraian singkat tentang badan hukum publik dan badan hukum privat yang diharapkan bermanfaat bagi upaya mendalami subyek-subyek hukum yang potensial memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD. Hal ini penting karena UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak menjelaskan tentang apa dan siapa yang

dikategorikan sebagai badan hukum publik atau badan hukum privat, tambahan pula ketentuan yang mengatur badan hukum pada umumnya juga belum ada.

## Daftar Pustaka

*Black's Law Dictionary*, 1979.

Friedmann, Wolfgang, 1964, *The Changing Structure of International Law*, FS. Ltd, Bombay.

Kelsen, Hans, 1961, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York.

Paton, G.W, 4<sup>th</sup> Ed., *A Textbook of Jurisprudence*, Oxford University Press.

Prasetya, Rudhi, 1975, *Dasar-dasar Hukum Persekutuan*.

Prodjodikoro, Wirjono, 1961, *Hukum Perdata tentang Persetujuan-persetujuan Tertentu*, Sumur, Bandung.

Rido, Ali, 1977, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung.

Soebekti, dkk., 1973, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.

Soemitro, Rochmat, 1964, *Penuntun Perseroan Terbatas*, Eresco, Bandung.





**MEKANISME PENYELESAIAN  
SENGKETA KEWENANGAN  
KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA**







## **MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA<sup>1</sup>**

---

### **Pendahuluan**

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) yang ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dan yang ditegaskan lagi dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar (selanjutnya disebut kewenangan konstitusional lembaga negara).

Persoalannya adalah bahwa baik UUD 1945, maupun UU MK tidak menyebutkan atau menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” itu, sehingga

---

<sup>1</sup> Disajikan di forum diskusi terbatas Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Kamis, 28 Oktober 2004, di Jakarta.

bisa mengundang beberapa penafsiran, yaitu:

- a. penafsiran luas, sehingga mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut/tercantum dalam UUD 1945;
- b. penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara;
- c. penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan Pasal 67 UU MK.

Persoalan selanjutnya adalah mengenai mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional tersebut, yakni hukum acaranya, mengingat bahwa ketentuan yang diatur dalam UU MK masih sumir.

## **Lembaga Negara dalam UUD 1945 dan Kewenangannya**

Kalau kita cermati, lembaga-lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut/tercantum dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan kewenangan:
  - mengubah dan menetapkan UUD [Pasal 3 ayat (1)];
  - melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden [Pasal 3 ayat (2)];
  - memutus usul DPR berdasarkan putusan MKRI untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya [Pasal 7A dan Pasal 7B ayat (7)];
  - melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam

- masa jabatannya [Pasal 8 ayat (1)];
- memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya paling lambat dalam waktu enam puluh hari [Pasal 8 ayat (2)];
  - memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya [Pasal 8 ayat (3)].
2. Presiden, dengan kewenangan:
- memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD [Pasal 4 ayat (1)];
  - mengajukan RUU kepada DPR [Pasal 5 ayat (1)];
  - menetapkan peraturan pemerintah [Pasal 5 ayat (2)];
  - memegang kekuasaan yang tertinggi atas AD, AL, dan AU (Pasal 10);
  - menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR [Pasal 11 ayat (1)];
  - menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12);
  - mengangkat duta dan konsul [Pasal 13 ayat (1)];
  - memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA [Pasal 14 ayat (1)];
  - memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 ayat (2)];

- memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU (Pasal 15);
  - membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam UU (Pasal 16);
  - mengangkat dan memberhentikan para menteri [Pasal 17 ayat (2)];
  - membahas dan melakukan persetujuan bersama dengan DPR setiap rancangan undang-undang [Pasal 20 ayat (2)];
  - mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU [Pasal 20 ayat (4)];
  - menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang [Pasal 22 ayat (1)];
  - mengajukan RUU anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23 ayat (2)];
  - meresmikan anggota BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23F ayat (1)];
  - menetapkan hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR [Pasal 24A ayat (3)];
  - mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR [Pasal 24B ayat (3)];
  - menetapkan sembilan orang anggota hakim konstitusi yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden [Pasal 24C ayat (3)].
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang mempunyai

kewenangan:

- membentuk UU yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama [Pasal 20 ayat (1) dan (2)];
- memberikan persetujuan atas Perpu [Pasal 22 ayat (2)];
- menerima dan membahas usulan RUU yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dengan mengikutsertakannya dalam pembahasan [Pasal 22D ayat (1) dan (2)];
- memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama [Pasal 22D ayat (2)];
- menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23 ayat (2)];
- melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU APBN dan kebijakan pemerintah [Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 22D ayat (3)];
- membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan DPD terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama [Pasal 22D ayat (3)];
- memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 22F ayat (1)];
- membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK [Pasal 22E ayat (2) dan (3)];
- memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi

- Yudisial [Pasal 24B ayat (3)];
- memberikan persetujuan calon hakim agung yang diajukan Komisi yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden [Pasal 24A ayat (3)];
  - mengajukan tiga orang calon anggota hakim konstitusi kepada Presiden untuk ditetapkan [Pasal 24C ayat (3)];
  - memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi [Pasal 13 ayat (2) dan (3) dan Pasal 14 ayat (2)];
  - memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang [Pasal 11 ayat (2)];
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kewenangannya:
- mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah [Pasal 22D ayat (1)], dan ikut membahas RUU tersebut [Pasal 22D ayat (2)];
  - memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama [Pasal 22D ayat (2)];

- dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, UU pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumberdaya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama [Pasal 22D ayat (3)];
  - memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK [Pasal 23F ayat (1)];
  - menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK [Pasal 23E ayat (2)].
5. Mahkamah Agung (MA) dengan kewenangan:
- melakukan kekuasaan kehakiman [Pasal 24 ayat (2)];
  - mengadili pada tingkat kasasi [Pasal 24A ayat (1)]
  - menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang [Pasal 24A ayat (1)];
  - mengajukan tiga orang calon hakim konstitusi untuk ditetapkan sebagai hakim konstitusi oleh Presiden [Pasal 24C ayat (3)];
  - wewenang lain yang diberikan oleh UU [Pasal 24A ayat (1)].
6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan wewenang:
- memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara [Pasal 23E ayat (1)];
  - menyerahkan hasil pemeriksaan keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya [Pasal 23E ayat (2)].
7. Pemerintah (an) Daerah, dengan kewenangan:

- mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (2)];
  - menjalankan otonomi dengan seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat [Pasal 18 ayat (5)];
  - menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (6)].
8. Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dengan kewenangan:
- menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden, secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali [Pasal 22E ayat (5), ayat (1) dan ayat (2)].
9. Komisi Yudisial, dengan kewenangan:
- mengusulkan pengangkatan calon hakim agung kepada DPR untuk mendapar persetujuan [Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1)];
  - kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim [Pasal 24B ayat (1)].
10. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) dengan wewenang:
- menguji undang-undang terhadap UUD [Pasal 24C ayat (1)];
  - memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara [Pasal 24C ayat (1)];
  - memutus pembubaran partai politik [Pasal 24C

ayat (1)];

- memutus perselisihan hasil pemilu [Pasal 24C ayat (1)];
- memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD [Pasal 24C ayat (2)].

11. Bank sentral yang kewenangannya diatur dengan UU (Pasal 23D).
12. Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan kewenangan:  
mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara [Pasal 30 ayat (3)];
13. Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan wewenang:  
menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum [Pasal 30 ayat (4)].

Dengan demikian, apabila ditafsirkan secara luas, dari 13 lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945, hanya bank sentral yang kewenangannya masih akan diatur dengan UU, sedangkan 12 lembaga negara lainnya mempunyai kewenangan konstitusional. Peraturan MA No. 02 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung memasukkan bank sentral (Bank Sentral) sebagai lembaga negara yang menjadi subyek sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, di samping MPR, Presiden, DPR, dan BPK (*vide* Pasal 1 butir 12). Berdasarkan penafsiran luas ini yang bisa menjadi subyek hukum sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara ada 10 (setelah dikurangi MA dan MK), yaitu MPR,

Presiden, DPR, DPD, KPU, Pemerintah Daerah, Komisi Yudisial, BPK, TNI, dan Polri, atau 11 lembaga negara jika bank sentral dimasukkan.

Apabila ditafsirkan moderat, maka hanya MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK yang disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional, sehingga yang bisa menjadi subyek sengketa setelah dikurangi MA (*vide* Pasal 65 UU MK) dan MK (sebagai lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa) hanyalah MPR, Presiden, DPR, DPD, dan BPK. Apabila ditafsirkan sempit, subyek hukum sengketa hanyalah DPR, DPD, dan Presiden (tafsiran dari Pasal 67 UU MK).

Menurut pendapat saya, tafsir yang tepat adalah tafsir luas minus atau tafsir moderat plus, yaitu bahwa lembaga negara yang bisa menjadi subyek sengketa meliputi MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Jadi tidak termasuk KPU, Komisi Yudisial, TNI, dan Polri, karena keempat lembaga tersebut meskipun mempunyai kewenangan konstitusional, tetapi kurang tepat jika menjadi subyek sengketa dengan lembaga lain dan kewenangannya lebih bersifat teknis operasional. Juga bank sentral yang kewenangannya tak diatur dalam UUD 1945 tidak termasuk pihak dalam sengketa.

### **Mekanisme Penyelesaian Sengketa (Hukum Acara)**

Sebenarnya, UU MK telah mengatur hukum acara yang berlaku umum untuk semua perkara yang menjadi kewenangan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 49 dan prosedur khusus untuk sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang diatur dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 67. Akan tetapi, ke-

tentuan tersebut masih kurang lengkap, terutama belum jelasnya siapa subyek hukum dalam sengketa (pemohon dan termohon) yang tercantum dalam Pasal 61 UU MK, juga ketentuan Pasal 67 UU MK memberikan kesan bahwa seolah-olah lembaga negara yang dimaksud hanya Presiden, DPR, dan DPD.

Oleh karena itu, dengan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 86 UU MK, saat ini sedang dipersiapkan Peraturan MKRI tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara yang menurut pemikiran saya isinya antara lain akan mencakup:

- Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon dan termohon (para pihak atau subyek hukum dalam sengketa);
- Isi permohonan (kejelasan kewenangan yang menjadi obyek sengketa, kejelasan siapa termohonnya, kejelasan *posita* dan *petitum* termasuk permohonan putusan provisi, dan lain-lain);
- Tata cara mengajukan permohonan dan registrasi perkara;
- Pemeriksaan dan pembuktian (pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan persidangan);
- Putusan (rapat permusyawaratan hakim, macam putusan, dan pelaksanaan/penyampaian putusan).

## Penutup

Lembaga negara yang dapat menjadi pihak (pemohon dan termohon) dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, dan Pemerintah Daerah, sehingga mencakup baik sengketa antara lembaga negara di tingkat pusat maupun antara lembaga negara tingkat pusat dengan pemerintah daerah. MK harus menjabarkan lebih lanjut hukum acaranya dalam

peraturan MK.

## **Daftar Pustaka**

*Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.*

*UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.*

14

---

✱

**PEMBUBARAN PARTAI POLITIK  
DI INDONESIA DALAM  
PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA**

---

✱



## **PEMBUBARAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA**

---

### **I. Pendahuluan**

Partai Politik (parpol) telah memegang peranan penting dalam proses perjuangan menuju kemerdekaan Indonesia, demikian pula dalam proses mengisi kemerdekaan untuk mewujudkan sebuah negara hukum modern yang demokratis. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia (UUD 1945 sebelum Perubahan, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan UUD 1945 setelah perubahan) selalu memberi tempat akan adanya kebebasan berserikat dan berkumpul, termasuk mendirikan Parpol.

Akan tetapi, perkembangan parpol di Indonesia juga mengalami pasang surut sejalan dengan dinamika ketatanegaraan dan politik yang terus berubah untuk mencari format yang tepat, sehingga politik hukum di bidang kepartaian juga terus mengalami perubahan. Perubahan format atau sistem politik dari Demokrasi Liberal-Parle-

menter (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila/Demokrasi Orde Baru (1966-1998), Demokrasi Transisional (1998-1999), dan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945 (1999–sekarang) telah melahirkan kehidupan kepartaian yang berbeda-beda pula.

Tulisan ini hanya akan menelaah salah satu aspek kehidupan kepartaian, yaitu masalah pembubaran parpol dalam perkembangan ketatanegaraan kita, apa alasan-alasan hukum dan mekanisme hukumnya. Fokus kajian dimulai dari era Demokrasi Terpimpin (1959-1966), karena pada era Demokrasi Liberal-Parlementer (1945-1959) belum ada ketentuan hukum pembubaran parpol, kemudian era Demokrasi Pancasila/Orde Baru (1966-1998), selanjutnya era Demokrasi Transisional (1998-1999), dan akhirnya era Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945.

Telaah dilakukan dalam perspektif Hukum Tata Negara, yaitu dengan mengkaji ketentuan-ketentuan Konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan parpol dan pembubaran/pelarangan parpol, juga dilakukan studi perbandingan dengan negara-negara lain, seperti Thailand, Jerman, dan Korea Selatan.

## **II. Pembubaran Parpol pada masa Demokrasi Terpimpin**

Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang dianut di Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Soekarno pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai kejatuhannya pada tahun 1966 seiring munculnya Orde Baru. Keluarnya Dekrit Presiden yang memberlakukan kembali UUD 1945 tersebut adalah sebagai akibat kegagalan Badan Konstituante (hasil Pemilu 1955) membuat UUD Baru untuk menggantikan UUDS 1950.

Sistem pemerintahan dan sistem politik pada masa

pasca Dekrit Presiden disebut Demokrasi Terpimpin untuk menggantikan sistem Demokrasi Liberal-Parlementer di bawah UUDS 1950 dengan sistem multi partai dengan multi asas atau ideologi yang tidak terbatas yang melahirkan instabilitas pemerintahan yang ditandai dengan jatuh banggunya kabinet akibat tidak adanya partai mayoritas absolut dari hasil Pemilu 1955.

Salah satu kebijakan politik Presiden Soekarno ialah menyederhanakan parpol-parpol yang begitu banyak di Indonesia yang merupakan warisan dari kebijakan politik kepartaian sebelumnya yang tercantum dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 yang ditanda tangani Wakil Presiden Hatta yang berbunyi sebagai berikut (Daniel Dhakidae, 1999: 8):

*Berhubung dengan usul Badan Pekerdja Komite Nasional Pusat kepada Pemerintah supaya diberikan kesempatan kepada rakjat seluas-luasnya Untuk mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai itu hendaknja memperkuat perdjjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan masjarakat, Pemerintah menegaskan pendiriannja jang telah diambil beberapa waktu jang lalu bahwa:*

- 1. Pemerintah menjukai timbulnja partai-partai politik, karena dengan adanja partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan jang teratur segala aliran paham jang ada dalam masjarakat.*
- 2. Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakjat pada bulan Djanuari 1946.*

Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 yang merupakan regulasi pertama di bidang kepartaian di Indonesia sesudah kemerdekaan yang telah melahirkan sistem multi partai dengan multi ideologi oleh Presiden Soekarno dicabut dengan Penetapan Presiden No. 7 tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (Lembaran Negara No. 149 Tahun 1959, Tambahan Lembaran Negara 1916) yang pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Presiden No. 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-partai yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden No. 25 Tahun 1960. Bab IV Pasal 9 Penpres No. 7 Tahun 1959 beserta Penjelasannya *juncto* Bab III Pasal 6 sd Pasal 9 Perpres No. 13 Tahun 1960 memuat ketentuan tentang pembubaran parpol yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Institusi yang berwenang melarang dan/atau membubarkan Parpol adalah Presiden setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung;
2. Alasan pelarangan dan/atau pembubaran parpol:
  - a. Asas dan tujuannya bertentangan dengan asas dan tujuan Negara;
  - b. Programnya bermaksud merombak asas dan tujuan negara;
  - c. Sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan-pemberontakan atau telah jelas memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu;
  - d. Tidak memenuhi syarat-syarat lain yang ditentukan dalam Penetapan Presiden (Penpres) ini.  
(*Catatan*: Syarat-syarat parpol tercantum dalam Bab II Pasal 2 s.d. Pasal 7 Penpres No. 7 Tahun 1959).

3. Mekanisme pelarangan dan/atau pembubaran parpol:
  - a. Presiden lebih dahulu mendengar pertimbangan Mahkamah Agung [Pasal 9 ayat (1) Penpres No. 7 Tahun 1959 dan Penjelasannya] dengan menyerahkan surat-surat dan lain-lain yang dapat dijadikan alat bukti yang menguatkan persangkaan bahwa suatu parpol berada dalam keadaan sebagaimana dimaksudkan Pasal 9 ayat (1) Penpres No. 7 Tahun 1959 (Pasal 6 Perpres No. 13 Tahun 1960);
  - b. Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) menguji persoalan yang diajukan Presiden secara yuridis dan obyektif dengan mengadakan pemeriksaan dengan acara bebas [Pasal 7 ayat (1) Perpres No. 13 Tahun 1960];
  - c. Dalam pemeriksaan, MA dapat mendengar keterangan saksi-saksi dan ahli-ahli di bawah sumpah [Pasal 7 ayat (2) Perpres No. 13 Tahun 1960];
  - d. Hasil pemeriksaan yang merupakan pendapat MA diberitahukan kepada Presiden [Pasal 7 ayat (3) Perpres No. 13 Tahun 1960];
  - e. Setelah menerima pertimbangan MA, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) yang menyatakan pembubaran suatu partai yang selekas mungkin diberitahukan kepada pimpinan partai tersebut [Pasal 8 ayat (1) Perpres No.13 Tahun 1960];
  - f. Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal berlakunya Keppres tersebut huruf e di atas, pimpinan partai dimaksud harus menyatakan partainya bubar dan memberitahukannya kepada Presiden seketika itu juga [Pasal 8 ayat (2) Perpres No. 13 Tahun 1960];
  - g. Apabila tenggat tersebut huruf f lewat tanpa

- pernyataan bubar partai dimaksud, maka partai tersebut merupakan perkumpulan terlarang [Pasal 8 ayat (3) Perpres No. 13 Tahun 1960];
- h. Sebagai akibat hukum pembubaran/pelarangan suatu partai, maka anggota partai yang menjadi anggota MPR, DPR, dan DPRD secara otomatis dianggap berhenti sebagai anggota badan-badan tersebut (Pasal 9 Perpres No. 13 Tahun 1960);
  - i. Yang dapat diakui sebagai parpol dengan berlakunya Penpres No. 7 Tahun 1959 hanyalah parpol yang sudah berdiri pada saat keluarnya Dekrit Presiden dan memenuhi syarat-syarat yang diatur oleh Penpres (Pasal 11 Penpres), sehingga tidak mungkin mendirikan parpol baru dan ada kemungkinan ada parpol yang tak memenuhi syarat yang berarti ditolak atau tidak diakui, alias harus bubar atau dibubarkan dengan Keppres (Penjelasan Perpres).

Dengan Penpres No. 7 Tahun 1959 *juncto* Perpres No. 13 tahun 1960 yang telah diubah dengan Perpres No. 25 Tahun 1960 tersebut di atas, maka pada era Demokrasi Terpimpin telah dibubarkan beberapa parpol dengan Keppres, seperti Keppres No. 129 Tahun 1961 yang menolak pengakuan atas PSII-Abikusno, PRN-Bebasa, PRI, dan PRN-Djody, serta pembubaran atas partai Masyumi dan PSI. Tidak jelas apakah dalam proses pembubaran parpol-parpol tersebut juga telah didengar pertimbangan MA sebagaimana ditentukan dalam Penpres No. 7 Tahun 1959 *juncto* Perpres No. 13 Tahun 1960 yang diubah dengan Perpres No. 25 Tahun 1960.

### **III. Pembubaran Parpol pada era Demokrasi Pancasila (Orde Baru)**

Era Demokrasi Pancasila yang kemudian juga dikenal dengan era Orde Baru (1966-1998) diawali dengan pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) termasuk bagian-bagian organisasinya dari tingkat pusat sampai ke daerah beserta semua organisasi yang seasas/berlindung/bernaung di bawahnya, serta pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia, pada tanggal 12 Maret 1966 dengan Keppres No. 1/3/1966.

Meskipun pada waktu itu Penpres No. 7 Tahun 1959 dan Perpres No. 13 Tahun 1960 yang telah diubah dengan Perpres No. 25 tahun 1960 masih berlaku, tetapi pembubaran PKI dan seluruh jajaran organisasinya tersebut tidak memakai Penpres dan Perpres dimaksud sebagai dasar hukum dan ketentuan-ketentuan di dalamnya sebagai alasan pembubaran dan pelarangan. Yang menjadi dasar hukum justru Surat Perintah 11 Maret 1966 (disingkat SP 11 Maret), sedangkan yang menjadi alasan sebagaimana disebut konsiderans "Menimbang" adalah sebagai berikut (*vide* Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1994: Lampiran 21):

1. *Bahwa pada waktu akhir-akhir ini makin terasa kembali aksi-aksi gelap dilakukan oleh sisa-sisa kekuatan kontra-revolusi 'Gerakan 30 September'/Partai Komunis Indonesia;*
2. *Bahwa aksi-aksi gelap itu berupa penyebaran fitnah, hasutan, desas-desus, adu domba dan usaha penyusunan kekuatan bersenjata yang mengakibatkan terganggunya kembali keamanan Rakyat dan ketertiban;*
3. *Bahwa aksi-aksi gelap tersebut nyata-nyata membahayakan jalannya Revolusi dewasa ini, khususnya penanggulangan kesulitan ekonomi dan pengangguhan proyek Nekolim "Malaysia";*

4. *Bahwa demi tetap terkonsolidasinya persatuan dan kesatuan segenap kekuatan progresip-revolusioner Rakyat Indonesia yang anti feodalisme, anti kapitalisme, anti Nekolim dan menuju terwujudnya Masyarakat Adil-Makmur berdasarkan Pancasila, Masyarakat Sosialisme Indonesia, perlu mengambil tindakan cepat, tepat dan tegas terhadap Partai Komunis Indonesia.*

Yang menarik, Keppres No. 1/3/1966 tanggal 12 Maret 1966 tersebut kemudian dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunisme Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia Dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan Atau Mengembangkan Paham Atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme. Alasan keluarnya Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tersebut sebagaimana dapat dibaca dalam konsideran "Menimbang"nya adalah:

1. *Bahwa paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme pada inti hakikatnya bertentangan dengan Pancasila;*
2. *Bahwa orang-orang dan golongan-golongan di Indonesia yang menganut paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, khususnya Partai Komunis Indonesia, dalam sejarah Kemerdekaan Republik Indonesia telah nyata-nyata terbukti beberapa kali berusaha merobohkan kekuasaan Pemerintah Republik Indonesia yang sah dengan kekerasan.*

Meskipun tidak dipakai sebagai dasar hukum, alasan, dan mekanisme pembubaran PKI, tetapi Penpres No. 7 Ta-

hun 1959 dan Perpres No. 13 Tahun 1960 yang telah diubah dengan Perpres No. 25 Tahun 1960 yang kemudian berdasarkan Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 Tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 berubah menjadi UU No. 7 Pnps Tahun 1959, UU No. 13 Prps Tahun 1960, dan UU No. 25 Prps Tahun 1960, pada dasarnya masih terus berlaku sampai keluarnya UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 No. 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3062).

UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya (disingkat UU Parpol & Golkar) yang kemudian diubah dengan UU No. 3 Tahun 1985, meskipun memuat ketentuan tentang asas, tujuan, larangan, dan pengawasan terhadap parpol dan Golkar, tetapi tidak memuat ketentuan tentang pembubaran parpol dan Golkar, atau dengan kata lain tidak mengenal pembubaran parpol, karena:

1. Jumlah dan nama parpol, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU Parpol & Golkar sudah ditentukan oleh undang-undang, yaitu hanya 3 (tiga) buah: Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya (Golkar). PPP adalah partai hasil fusi 4 (empat) parpol Islam (NU, Parmusi, PSII, dan Perti), PDI adalah fusi 5 (lima) parpol nasionalis dan non-Islam (PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katholik), sedangkan Golkar dikualifikasikan sebagai parpol walaupun tak disebut/tak mau disebut parpol namun seluruh sifat, fungsi, dan sosoknya pada hakikatnya merupakan parpol (*vide* Julian M. Boileau, 1983: 129). Dengan demikian, kebijakan fusi parpol yang kemudian dikukuhkan dengan UU Parpol & Golkar, sesungguhnya secara tidak langsung juga telah

- membubarkan beberapa parpol.
2. Adanya kebijakan berlakunya asas tunggal bagi semua parpol dan ormas (Ketetapan MPR No. II/MPR/1983), sehingga semua parpol dan Golkar melalui UU No. 3 Tahun 1985 yang mengubah UU No. 3 Tahun 1975 harus berasas/berideologi tunggal/seragam, yaitu Pancasila.
  3. Kalau ada parpol bermasalah, bukan parpolnya yang dibubarkan, tetapi pengurusnya yang dibekukan oleh Presiden setelah mendengar pertimbangan MA (*vide* Pasal 14 UU Parpol & Golkar).

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pada era Demokrasi Pancasila/Orde Baru, kebijakan pembubaran/pelarangan parpol berkembang dari pembubaran atas dasar SP 11 Maret 1966 (pembubaran PKI), ke pembubaran secara tak langsung melalui kebijakan fusi yang dikokohkan dengan UU Parpol & Golkar, hingga kebijakan yang tak mengenal pembubaran parpol lewat UU Parpol & Golkar yang telah menetapkan hanya PPP, PDIP, dan Golkar yang boleh hidup. Politik hukum kepartaian Orde Baru adalah “kebijakan multi-partai terbatas tetap” (jumlahnya dibatasi hanya tiga, tak boleh lebih tak boleh kurang) yang disertai kebijakan “asas tunggal” dan “kebijakan massa mengambang”, dengan logika kesalahan pada pengurus, bukan partainya, sehingga tak dikenal pembubaran parpol, melainkan pembekuan pengurus parpol.

#### **IV. Pembubaran Parpol pada masa Demokrasi Transisional**

Berakhirnya Orde Baru pada tahun 1998 telah melahirkan Era Reformasi yang salah satu tuntutannya ialah dicabutnya 5 (lima) paket undang-undang di bidang politik,

yaitu UU Parpol & Golkar (UU No. 3 Tahun 1985), UU Pemilu (UU No. 1 Tahun 1985), UU Susduk (UU No. 2 Tahun 1985), UU Referendum (UU No.5 Tahun 1985), dan UU Organisasi Kemasyarakatan (UU No. 8 Tahun 1985).

Salah satu bagian dari babakan Era Reformasi ialah masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie (1998-1999) yang penulis sebut “Demokrasi Transisional”. Untuk memenuhi tuntutan reformasi dan sekaligus sebagai instrumen hukum Pemilu yang dipercepat dari seharusnya pada tahun 2002 menjadi tahun 1999, telah diundangkan 3 (tiga) paket undang-undang di bidang politik yang baru, yaitu UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3809), UU NO. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3810), dan UU Susduk MPR, DPR, dan DPD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3811).

UU No. 3 Tahun 1999 tentang Partai Politik (disingkat UU Parpol 1999) dalam Pasal 17 telah memuat ketentuan tentang pengertian, institusi yang berwenang, alasan, dan mekanisme untuk pembubaran parpol sebagai berikut:

1. Pengertian membubarkan parpol adalah mencabut hak hidup dan keberadaan parpol di seluruh wilayah Republik Indonesia [Penjelasan Pasal 17 ayat (2) UU Parpol 1999];
2. Institusi yang berwenang membubarkan Parpol (dan juga membekukan, dalam arti menghentikan sementara kepengurusan dan/atau kegiatan parpol) adalah MA [Pasal 17 ayat (2) beserta Penjelasan];
3. Alasan pembubaran suatu parpol adalah jika nyata-nyata melanggar Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 9, dan

Pasal 16 UU Parpol 1999 yang pokok-pokok isinya adalah sebagai berikut:

- Pasal 2: syarat minimal pendirinya 50 orang WNI yang usia 21 tahun [ayat (1)]; mencantumkan Pancasila dalam batang tubuh anggaran dasar (AD) Parpol [ayat (2) huruf a]; asas/ciri, aspirasi, dan program Parpol tidak bertentangan dengan Pancasila [ayat (2) huruf b]; keanggotaan bersifat terbuka untuk setiap WNI yang telah punya hak pilih [ayat (2) huruf c]; dan tak boleh menggunakan nama, lambang, atau bendera negara asing, bendera NKRI, gambar perorangan, dan/atau lambang partai lain yang telah ada [ayat (2) huruf d];
- Pasal 3: tidak boleh membahayakan persatuan dan kesatuan nasional (menurut Penjelasan, misalnya tujuannya separtis atau berakibat mengganggu persatuan dan kesatuan nasional);
- Pasal 5: mengenai tujuan parpol, secara umum harus mewujudkan cita-cita nasional yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI, dan secara khusus memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam seluruh aspek kehidupan;
- Pasal 9 mengenai kewajiban parpol, yaitu memegang teguh dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, mempertahankan keutuhan NKRI, memelihara persatuan dan kesatuan bangsa, serta menyukseskan pembangunan nasional dan pemilu yang demokratis, luber dan jurdil;
- Pasal 16 mengenai larangan-larangan bagi parpol, yaitu tidak boleh: menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/M

arxisme/Leninisme, dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila; menerima sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apa pun, baik langsung maupun tidak langsung atau memberi sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apa pun kepada pihak asing, langsung atau tak langsung yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara; dan melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah RI dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

4. Mekanisme pembubaran parpol:

- MA lebih dahulu memberikan peringatan secara tertulis kepada parpol yang bersangkutan selama 3 (tiga) kali berturut-turut dalam waktu 3 (tiga) bulan [Penjelasan Pasal 17 ayat (3)] sebelum proses peradilan;
- Dalam proses peradilan, MA lebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari pengurus pusat parpol yang bersangkutan [Pasal 17 ayat (3)];
- Pelaksanaan pembekuan atau pembubaran parpol dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan diumumkan dalam Berita Negara RI oleh Menteri Kehakiman [Pasal 17 ayat (4)].

Dengan demikian, mekanisme pembekuan dan pembubaran Parpol adalah sama, yaitu lewat proses peradilan (*due process of law*).

## V. Pembubaran Parpol pada Pasca Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang berlangsung sebanyak 4 (empat) kali, yaitu Perubahan Pertama (1999), Perubahan

Kedua (2000), Perubahan Ketiga (2001), dan Perubahan Keempat (2002), telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam bidang kelembagaan dan kekuasaan legislatif, kelembagaan dan kekuasaan eksekutif, maupun kelembagaan dan kekuasaan yudisial.

Di bidang kepartaian, khususnya masalah pembubaran parpol, Perubahan UUD 1945 juga membawa pengaruh, yaitu dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi RI (MKRI) yang salah satu kewenangan konstitusionalnya adalah memutus pembubaran Parpol, di samping melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang, memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara, memutus perselisihan hasil Pemilu, dan wajib memutus "*impeachment*" DPR atau pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden [Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945].

Untuk mengetahui alasan dan mekanisme pembubaran Parpol pada era Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945, perlu dikaji ketentuan-ketentuan tentang Parpol yang tercantum dalam UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 No. 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4251) dan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 No. 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4316).

UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (disingkat UU Parpol 2002) telah mengatur tentang syarat-syarat pembentukan, larangan, pembubaran dan penggabungan, pengawasan, dan sanksi terhadap Parpol yang intinya sebagai berikut:

1. Syarat-syarat pembentukan Parpol:
  - a. Syarat-syarat formal (Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4

UU Parpol 2002) :

- didirikan dan dibentuk oleh minimal 50 (lima puluh) orang WNI yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris;
- akta notaris dimaksud harus memuat anggaran dasar (AD), anggaran rumah tangga (ART), dan kepengurusan tingkat nasional parpol;
- kepengurusan parpol tingkat nasional berkedudukan di Ibukota Negara (dapat berkantor pusat di DKI, Kota Bogor, Kota Depok, Kota Tangerang, dan Kota Bekasi);
- didaftarkan pada Departemen Kehakiman dengan melampirkan:
  - akta notaris pendirian parpol yang sesuai dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya;
  - susunan kepengurusan minimal 50% jumlah provinsi, 50% jumlah kabupaten/kota dari provinsi terkait, dan 25% jumlah kecamatan dari kabupaten/kota yang bersangkutan;
  - nama, lambang, dan tanda gambar yang pada pokoknya atau keseluruhannya tidak sama dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik lain, bendera atau lambang negara RI/lembaga negara/Pemerintah/negara lain/lembaga atau badan internasional, atau nama dan gambar seseorang [Pasal 19 ayat (1)];
  - mempunyai kantor tetap (alamat sekretariat yang jelas yang ditunjukkan dengan dokumen yang sah) dari pusat

sampai tingkat kabupaten/kota.

- Menteri Kehakiman mengesahkan parpol yang memenuhi syarat sebagai badan hukum paling lambat 30 hari sejak penerimaan pendaftaran dan mengumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 3).
- b. Syarat substansial:
  - Asas parpol tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dan dapat mencantumkan ciri tertentu yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, serta undang-undang (Pasal 5);
  - Tujuan parpol yang meliputi tujuan umum (mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi, dan mewujudkan kesejahteraan rakyat) dan tujuan khusus parpol diwujudkan secara konstitusional (Pasal 6);
- 2. Larangan bagi parpol (Pasal 19 UU Parpol 2002):
  - a. Penggunaan nama, lambang, dan bendera sebagaimana telah diuraikan dalam syarat formal pembentukan/pendirian parpol [ayat (1)];
  - b. melakukan kegiatan-kegiatan yang bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, membahayakan keutuhan NKRI, dan bertentangan dengan kebijakan Pemerintah dalam memelihara persahabatan dengan negara lain untuk ketertiban dan perdamaian dunia [ayat (2)];
  - c. menerima berbagai sumbangan (barang/uang) dari pihak manapun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tanpa mencantumkan identitas yang jelas, melebihi batas yang

- ditetapkan, dan dari BUMN, BUMD, BUM Desa, koperasi, yayasan, LSM, ormas, dan organisasi kemanusiaan [ayat (3)];
- d. mendirikan badan usaha atau memiliki saham suatu badan usaha [ayat (4)];
  - e. menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme [ayat (5)].
3. Pembubaran dan Penggabungan (Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22):
- a. Parpol bubar karena tiga hal, yaitu 1) membubarkan diri; 2) menggabungkan diri dengan parpol lain; dan 3) dibubarkan oleh MKRI (Pasal 20);
  - b. Penggabungan parpol dengan parpol lain (Pasal 21) dapat dilakukan dengan membentuk parpol baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru (harus menyesuaikan syarat-syarat pendirian parpol), atau dengan memakai nama, lambang, dan tanda gambar salah satu parpol (tak diwajibkan memenuhi syarat-syarat pendirian parpol);
  - c. Pembubaran dan penggabungan parpol diumumkan dalam Berita Negara oleh Departemen Kehakiman (Pasal 22).
4. Pengawasan terhadap Parpol (Pasal 23 s.d. Pasal 25 UU Parpol 2002):  
Ada 3 (tiga) macam pengawasan terhadap Parpol oleh 3 (tiga) institusi yang berbeda, yaitu:
- a. Pengawasan atas syarat-syarat formal Parpol oleh Departemen Kehakiman;
  - b. Pengawasan atas keuangan parpol oleh KPU;
  - c. Pengawasan atas larangan-larang Parpol oleh Departemen Dalam Negeri.
5. Sanksi terhadap Parpol (Pasal 26 s.d. pasal 28 UU Par-

pol 2002):

Ada 4 (empat) macam sanksi yang dapat dijatuhkan kepada parpol, yaitu:

- a. Sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran sebagai parpol oleh Departemen Kehakiman atas tidak terpenuhinya syarat formal dan syarat substansial Parpol, dan larangan mengenai nama, lambang, dan tanda gambar;
- b. Sanksi administratif oleh KPU yang berupa teguran dan tak bisa ikut Pemilu;
- c. Sanksi administratif berupa pembekuan sementara parpol paling lama 1 (satu) tahun oleh pengadilan/MA atas pelanggaran tersebut Pasal 19 ayat (2);
- d. Sanksi pembubaran parpol oleh MKRI atas pelanggaran terhadap larangan tersebut Pasal 19 ayat (5).

Selain itu, berdasarkan Ketentuan Peralihan (Pasal 29), Parpol yang sudah berstatus sebagai badan hukum menurut UU Parpol 1999 meskipun tetap diakui keberadaannya, tetapi apabila dalam waktu 9 (sembilan) bulan tidak menyesuaikan dengan UU Parpol 2002, akan dibatalkan keabsahannya sebagai badan hukum dan tidak diakui keberadaannya sebagai parpol.

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (disingkat UU MK) selain menegaskan kembali kewenangan MKRI untuk memutus pembubaran parpol [Pasal 10 ayat (1) huruf c UU MK], juga mengatur tentang mekanisme (hukum acara) pembubaran Parpol sebagaimana tersebut Pasal 68 s.d. Pasal 73 UU MK yang pada pokoknya adalah sebagai berikut.

1. Pemohon pembubaran parpol adalah Pemerintah Pusat

- [Pasal 68 ayat (1) dan Penjelasan];
2. Termohon tidak ditentukan secara eksplisit, tetapi secara implisit dari ketentuan Pasal 69, Termohonnya adalah parpol yang diminta Pemerintah untuk dibubarkan;
  3. Alasan pembubaran parpol adalah bahwa ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan parpol yang dimohonkan dianggap bertentangan dengan UUD 1945 [Pasal 68 ayat (2) UUMK];
  4. MKRI memberitahukan permohonan yang sudah diregistrasi diberitahukan kepada Termohon (parpol terkait) dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK);
  5. MKRI sudah harus memutus permohonan pembubaran parpol dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak permohonan diregistrasi di BPRK (Pasal 71 UU MK);
  6. Putusan MKRI tentang pembubaran Parpol ada 3 (tiga) kemungkinan (Pasal 70 UU MK):
    - a. Permohonan tidak dapat diterima, jika permohonan tak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 68 UU MK;
    - b. Permohonan dikabulkan, jika permohonan dinilai beralasan;
    - c. Permohonan ditolak, jika permohonan dinilai tidak beralasan.
  7. Pelaksanaan putusan pembubaran parpol dilakukan dengan “membatalkan pendaftaran pada Pemerintah” [Pasal 73 ayat (1) UU MK], yang berarti sesuai dengan ketentuan UU Parpol 2002 adalah pembatalan status badan hukumnya dan tidak diakui keberadaannya sebagai parpol;
  8. Putusan MKRI tentang pembubaran parpol dibe-

ritahukan kepada parpol yang bersangkutan (Pasal 72 UU MK) dan diumumkan oleh Pemerintah dalam Berita Negara RI dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak putusan diterima [Pasal 73 ayat (2) UU MK].

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa ketentuan tentang alasan pembubaran parpol yang terdapat dalam UU Parpol 2002 campur aduk dengan alasan sanksi administratif dan alasan pembekuan parpol, serta tidak sinkron dengan ketentuan yang diatur dalam UU MKRI. Selain itu, juga tidak jelas apakah parpol yang dibubarkan tersebut dinyatakan sebagai parpol terlarang.

## **VI. Pembubaran Parpol di Beberapa Negara**

Di beberapa negara yang memiliki MK, pada umumnya MK negara tersebut juga memiliki kewenangan untuk membubarkan parpol, seperti MK Thailand, MK Jerman, dan MK Korea yang akan diambil sebagai contoh perbandingan berikut ini.

### **1. MK Thailand**

Kewenangan MK Thailand untuk membubarkan parpol tercantum dalam Pasal 63 Konstitusi Thailand Tahun 1997 dan UU Parpol Thailand Tahun 1998. Pihak pemohon adalah Jaksa Agung atas usulan/permintaan siapa saja yang mengetahui bahwa ada anggota parpol dan/atau parpol yang membahayakan Negara dan melanggar Konstitusi. Setelah melakukan investigasi fakta terhadap anggota/parpol yang dianggap menggunakan hak dan kebebasan Konstitusi untuk menjatuhkan rezim demokratis, atau untuk menguasai Negara dengan cara yang tidak sesuai dengan Konstitusi, Jaksa Agung menyerahkan mosi (permohonan) kepada MK

untuk menghentikan tindakan/kegiatan anggota/Parpol tersebut dan MK dapat membubarkan parpol tersebut.

## 2. MK Jerman

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUD Jerman *juncto* Pasal 13 ayat (2) UU MK Jerman, MK memiliki kewenangan untuk menyatakan bahwa sebuah parpol inkonstitusional dan membubarkannya, dengan mekanisme sebagai berikut.

- a. Pemohon/penggugat adalah *Bundestag*, *Bundesraat*, atau Pemerintah Federal, sedangkan Pemerintah Daerah (*Land*) dapat mengajukan permohonan/gugatan jika organisasi parpol tersebut dalam batasan teritori *Land* tersebut (Pasal 43 UUMK Jerman);
- b. Parpol Termohon/Tergugat diwakili menurut ketentuan hukum yang relevan atau AD/konstitusi parpol atau oleh pengelola parpol ketika ada gugatan (Pasal 44 UU MK Jerman);
- c. MK Federal memberikan kesempatan wakil Parpol yang digugat untuk memberikan keterangan pada waktu yang ditentukan sebelum putusan dijatuhkan (Pasal 45 UU MK Jerman);
- d. Jika gugatan terbukti berdasar, MK Federal menyatakan/mendeklarasikan bahwa parpol tersebut inkonstitusional [Pasal 46 ayat (1) UU MK Jerman];
- e. Pernyataan inkonstitusional parpol dapat hanya pada organ independen /otonom parpol tersebut secara hukum dan organisasi [Pasal 46 ayat (2)];
- f. Pernyataan MK Federal tentang inkonstitusionalitas sebuah parpol diikuti dengan pem-

bubaran parpol tersebut dan pelarangan organisasi pengganti, serta penyitaan atas tanah dan bangunan milik parpol/organ independen parpol tersebut untuk digunakan oleh pemerintah federal atau pemerintah daerah bagi kepentingan masyarakat [Pasal 46 ayat (3)].

### 3. MK Korea Selatan (Korsel)

Kewenangan MK Korsel untuk membubarkan parpol tercantum dalam Pasal 111 ayat (1) butir 3 Konstitusi Republik Korea 1987 *juncto* Pasal 2 butir 3 UU MK Korsel 1988 dengan Perubahannya yang terakhir tahun 1997, dengan alasan dan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 55 s.d. Pasal 60 UU MK Korsel sebagai berikut.

- a. Alasan pembubaran: apabila tujuan dan aktivitas parpol bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi (Konstitusi Korsel *jo* Pasal 55 UU MK Korsel);
- b. Permohonan dilakukan secara tertulis oleh pemerintah (badan eksekutif) yang memuat penjelasan mengenai parpol yang diminta dibubarkan dan dasar-dasar permohonannya (Pasal 56 UU MK Korsel);
- c. MK berwenang, baik karena *ex officio* maupun permohonan pemohon, untuk menghentikan sementara aktivitas parpol yang bersangkutan sampai diucapkannya putusan MK (Pasal 57 UU MK Korsel);
- d. MK memberitahukan penundaan kegiatan parpol tersebut butir c kepada *National Assembly* (DPR) dan KPU Korsel [Pasal 58 ayat (1) UU MK Korsel];

- e. MK memberitahukan putusan pembubaran parpol kepada DPR, Badan Eksekutif (Pemerintah), dan KPU [Pasal 58 ayat (2) UU MK Korsel];
- f. Setelah diumumkannya putusan MK tentang pembubaran parpol, parpol tersebut harus menyatakan bubar (Pasal 59 UU MK Korsel);
- g. MK Korsel memerintahkan pelaksanaan putusan pembubaran parpol kepada KPU Korsel (Pasal 60 UU MK Korsel).

Negara-negara anggota Uni Eropa (*the Council of Europe*, melalui *the European Commission for Democracy through Law* dalam *the Venice Commission 1999* telah membuat *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political parties and Analogous Measures* sebagai berikut: ([http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.html)):

1. *States should recognize that everyone has the right to associate freely in political parties. This right shall include freedom to hold political opinions and to receive and impart information without interference by a public authority and regardless of frontiers. The requirement to register political parties will not in itself be considered to be in violation of this right.*
2. *Any limitations of the exercise of the abovementioned fundamental human rights through the activity of political parties shall be consistent with the relevant provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and other international treaties, in normal times as well as in cases of public emergencies.*
3. *Prohibition or enforced dissolution of political parties*

*may only be justified in the case of parties which advocate the use of violence or use violence as a political means to overthrow the democratic constitutional order, thereby undermining the rights and freedoms guaranteed by the constitution. The fact alone that a party advocates a peaceful change of the Constitution should not be sufficient for its prohibition or dissolution.*

4. *A political party as a whole can not be held responsible for the individual behaviour of its members not authorised by the party within the framework of political/public and party activities.*
5. *The prohibition or dissolution of political parties as a particularly far-reaching measure should be used with utmost restraint. Before asking the competent judicial body to prohibit or dissolve a party, governments or other state organs should assess, having regard to the situation of the country concerned, whether the party really represents a danger to the free and democratic political order or to the rights of individuals and whether other, less radical measures could prevent the said danger.*
6. *Legal measures directed to the prohibition or legally enforced dissolution of political parties shall be a consequence of a judicial finding of unconstitutionality and shall be deemed as of an exceptional nature and governed by the principle of proportionality. Any such measure must be based on sufficient evidence that the party itself and not only individual members pursue political objectives using or preparing to use unconstitutional means.*
7. *The prohibition or dissolution of a political party*

*should be decided by the Constitutional court or other appropriate judicial body in a procedure offering all guarantees of due process, openness and a fair trial.*

## VII. Penutup

Hak untuk mendirikan parpol adalah bagian dari HAM di bidang politik (*political rights*) yang harus dijamin oleh Konstitusi. Oleh karena itu, pelarangan dan pembubaran parpol seharusnya hanya dapat dilakukan apabila parpol yang bersangkutan nyata-nyata telah melanggar konstitusi atau parpol tersebut melakukan kegiatan-kegiatan yang justru membahayakan demokrasi dan HAM seperti yang diinginkan oleh Konstitusi.

Pembubaran parpol seharusnya juga melalui “*due process of law*”, yaitu melalui proses peradilan yang jujur dan imparial, baik melalui peradilan biasa, maupun melalui Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*).

Perkembangan pengaturan mengenai pembubaran parpol di Indonesia sejalan dengan perkembangan demokrasi, semakin demokratis Indonesia, maka akan semakin dipenuhi prinsip *due process of law* dalam pembubaran parpol.

Kewenangan konstitusional MKRI untuk memutus pembubaran parpol adalah konsekuensi dari fungsi MKRI sebagai *the guardian of the constitution* dan visi mewujudkan Negara Hukum Indonesia yang demokratis, modern, dan bermartabat.

UU Parpol 2002 dan UU MK yang terkait dengan alasan-alasan, mekanisme, dan akibat hukum pembubaran parpol masih harus disempurnakan, agar lebih menjamin prinsip *due process of law*.

## Daftar Pustaka

- Amara Raksasataya, 2002, "Jurisdiksi Mahkamah Konstitusi Thailand", makalah.
- A. Mukthie Fadjar, 1997, *Hukum dan Penataan Kehidupan Politik di Indonesia*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang.
- Bundesverfassungsgerichts-Gesetz* (terjemahan).
- Daniel Dhakidae, 1999, *Partai-partai Politik di Indonesia*, Litbang Kompas.
- Departemen Penerangan RI, 1961, *Almanak Lembaga Negara dan Kepartaian*.
- Komisi Pemilihan Umum, 2004, *Himpunan Undang-Undang Bidang Politik*.
- Sekretariat Jenderal MKRI, 2003, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
- Sekretariat Negara RI, 1994, *Gerakan 30 September Pembontakan Partai Komunis Indonesia*.
- Sinar Wijaya Surabaya, 1985, *Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya Berikut Perubahannya*.
- Sinar Grafika, 1999, *Tiga Undang-Undang Politik 1999*.
- Venice Commission, 2000, *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*.



**“MAKAR”, “BUGHAT”, DAN  
“IMPEACHMENT”**





15

## "MAKAR", "BUGHAT", DAN "IMPEACHMENT"<sup>1</sup>

---

### I. Pendahuluan

Ada yang menarik dalam pentas politik nasional pasca Orde Baru, baik era Presiden B.J. Habibie, maupun era Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), yaitu dilontarkannya tuduhan *makar* atau *bughât* kepada lawan-lawan politiknya. Pada masa pemerintahan B.J. Habibie, tuduhan *makar* ditujukan kepada Barisan Nasional (Barnas), sehingga beberapa tokohnya seperti Ali Sadikin dan Kemal Idris sempat diperiksa oleh pihak kepolisian, meskipun kemudian tidak ada kabar kelanjutannya. Sedangkan pada masa pemerintahan Gus Dur, tuduhan "makar konstitusional" dilontarkan oleh para pendukungnya kepada mereka yang menuntut Gus Dur mundur dari kursi kepresidenan karena

---

<sup>1</sup> Disempurnakan dari makalah yang pernah dipresentasikan pada Seminar di FIAI Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2001

kasus *Bulog Gate* dan *Brunei Gate*, bahkan kemudian para ulama Nahdlatul Ulama (NU) sibuk membahas masalah fatwa *bughat* untuk menghadapi lawan-lawan politik Gus Dur, dan di lapis bawah (*grass-root*) dibentuk Pasukan Berani Mati (PBM) untuk *syahid* membela Gus Dur.

Tulisan ini bermaksud mengkritisi persoalan *makar* dan/atau *bughât*, dalam perspektif hukum Islam dan hukum pidana, serta kaitannya dengan upaya-upaya pemakzulan seorang Presiden melalui mekanisme *impeachment* yang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah berlangsung dua kali (pemakzulan Presiden Soekarno pada tahun 1967 dan pemakzulan Presiden Gus Dur pada tahun 2001). Juga akan ditelaah mekanisme *impeachment* menurut UUD 1945 setelah perubahan dan bandingannya dengan pengalaman di negara lain, tentunya dalam perspektif hukum tata negara.

## II. Istilah dan Pengertian "Makar" dan/atau "Bug-hât"

Istilah *makar* dan/atau *bughât* keduanya berasal dari bahasa Arab, namun istilah *makar* lebih populer dari pada istilah *bughât*. Dalam *Ensiklopedia Hukum Islam*, istilah *makar* (Arab: *al-makr*) artinya tipu daya, tipu muslihat, yang secara semantik berarti: 1) akal busuk, tipu muslihat; 2) perbuatan dengan maksud hendak menyerang orang; dan 3) perbuatan menjatuhkan pemerintah yang sah. Yang dimaksud *makar* dalam Al-Qur'an adalah suatu perbuatan (usaha) oleh seseorang atau kelompok untuk menentang atau membunuh seseorang yang tidak disenangi atau dianggap sebagai musuh atau saingan, baik dalam hal agama maupun dunia, dengan cara tipu daya dan perbuatan lain yang bertentangan dengan ajaran Islam (Q.S. 3: 54; Q.S. 6: 123; Q.S. 7: 99 dan 123; Q.S. 8: 30; Q.S. 10: 21; Q.S. 12:

31 dan 102; Q.S. 13: 33 dan 42; Q.S. 14: 46; Q.S. 16: 45 dan 127; Q.S. 27: 50, 51, dan 70; Q.S. 34: 33; Q.S. 35: 10 dan 43; dan Q.S. 71: 22).

Sedangkan istilah *bughât* artinya tindakan penganiayaan/penyelewengan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang terorganisasi, dengan kekuatan yang perlu dipertimbangkan, dan pemimpin yang kharismatis. Dalam aksinya, *bughât* menggunakan kekuatan fisik dan senjata untuk menggulingkan pemerintahan yang sah, dan jika perlu langsung membunuhnya. Jadi, istilah *makar* lebih menekankan pada aspek tipu daya dengan rencana dan siasat yang licik untuk menjatuhkan seseorang atau pemerintah. *Makar* dalam aksinya dapat menjurus kepada *bughât*.

Dalam istilah Belanda, istilah *makar* digunakan sama dengan istilah *aanslag* yang artinya adalah "Setiap perbuatan yang bersifat menyerang yang ditujukan kepada Presiden atau Wakilnya dengan maksud hendak merampas kemerdekaan, atau menjadikan mereka tidak berdaya atau tidak cakap dalam memerintah." (Puspa, 1977; 12-13).

### III. "Makar" dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Pidana

Dalam perspektif hukum Islam, tidak ada perbedaan dari kalangan ulama fikih bahwa pada prinsipnya perbuatan *makar* itu haram hukumnya, karena perbuatan *makar* adalah perbuatan batil yang ingin menyingkirkan kebenaran, seperti yang dialami oleh para nabi. Perbuatan *makar* adalah perbuatan yang dibenci oleh Allah SWT, sehingga Allah selalu menggagalkan perbuatan *makar* yang direncanakan manusia terhadap para nabi dan akan mengancamnya dengan siksa atau bencana besar. Sanksi hukum terhadap pelaku *makar* disesuaikan dengan akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan *makar*, yaitu apabila masih

berupa rencana atau siasat licik yang belum terwujud atau dilaksanakan, maka belum ada sanksi pidananya. Tetapi jika sudah dilaksanakan yang mengakibatkan penganiayaan atau pembunuhan, maka sudah kena sanksi pidana, dan jika berakibat tewasnya seseorang maka hukumannya adalah hukuman mati (*qishâsh*) karena pembunuhan. Apabila perbuatan *makar* tersebut dilakukan untuk menggulingkan penguasa yang sah, maka dikategorikan sebagai *bughât* dan pelakunya harus diperangi (Q.S. 49: 9).

Dalam perspektif hukum pidana Indonesia yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), kata *makar* (*aanslag*) berarti serangan, yang kemudian mendapat penafsiran khusus dalam Pasal 87 KUHP yang menyatakan bahwa "*Makar untuk suatu perbuatan adalah sudah ada, apabila kehendak si pelaku sudah nampak berupa permulaan pelaksanaan (begin van uitvoering) dalam arti yang dimaksudkan dalam Pasal 53 KUHP*" (Prodjodikoro, 1974; 204). Pasal 53 KUHP dimaksud adalah mengenai percobaan melakukan kejahatan yang dapat dihukum (*strafbare poging*), sehingga tidak dapat dihukum suatu perbuatan yang baru merupakan perbuatan persiapan (*voorbereidingshandeling*).

Dalam KUHP, perbuatan makar tercantum dalam Pasal 104 (untuk membunuh Presiden dan Wakil Presiden), Pasal 106 (makar untuk pemisahan wilayah atau separatisme), dan Pasal 107 (untuk menggulingkan pemerintahan). Pasal 104 yang berbunyi "*Makar dengan maksud membunuh Presiden atau wakil Presiden, atau dengan maksud merampas kemerdekaan mereka atau menjadikan mereka tidak mampu memerintah, diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana selama waktu tertentu, paling lama dua puluh tahun*" mencakup tiga macam perbuatan pidana, yaitu:

1. Makar yang ditujukan atau dilakukan dengan tujuan

- (*oogmerk*) untuk membunuh Kepala Negara (Presiden dan Wakilnya); delik ini terkait juga dengan ketentuan Pasal 338 KUHP;
2. Makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menghilangkan kemerdekaan Kepala Negara; delik ini terkait dengan ketentuan Pasal 333 KUHP;
  3. Makar yang dilakukan dengan tujuan untuk menjadikan Kepala Negara tidak dapat menjalankan pemerintahan.

Pasal 106 KUHP berbunyi "*Makar dengan maksud supaya wilayah negara seluruhnya atau sebagian jatuh ke tangan musuh, atau dengan maksud untuk memisahkan sebagian wilayah negara dari yang lain, diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu, paling lama dua puluh tahun.*" Sedangkan Pasal 107 berbunyi: ayat (1) "*Makar dengan maksud untuk menggulingkan pemerintahan, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun;*" ayat (2)-nya berbunyi "*Pemimpin dan pengatur makar tersebut ayat (1), diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu, paling lama dua puluh tahun.*"

Dari uraian tersebut di atas, menunjukkan bahwa istilah *makar* dan *bughât* dapat dipertukarkan, serta mencakup *makar/bughât* yang ditujukan kepada Kepala Negara/Wakilnya (membunuh, menyandera, membuat tak bisa memerintah), terhadap wilayah negara (separatis), dan yang bertujuan menggulingkan pemerintahan.

Apakah tindakan MPRS pada tahun 1967 yang memakzulkan Presiden Soekarno dan tindakan MPR pada tahun 2001 yang memakzulkan Presiden Gus Dur dapat dikualifikasikan sebagai *makar* atau *bughât*? Uraian berikut akan menjelaskan mekanisme pemakzulan seorang Presiden

di Indonesia, baik sebelum Perubahan maupun sesudah Perubahan UUD 1945 menurut koridor konstitusional yang berlaku.

#### IV. "Impeachment" untuk Pemakzulan Presiden menurut UUD 1945

Apabila *makar* atau *bughât* sebagaimana diuraikan di atas berkaitan dengan upaya jahat untuk membunuh kepala negara dan/atau menjatuhkan pemerintahan yang sah dengan cara-cara kekerasan dan inkonstitusional, sehingga termasuk kategori perbuatan pidana, maka di setiap negara tersedia mekanisme konstitusional untuk memakzulkan kepala negara dari jabatannya sebelum berakhir, yang terkenal dengan istilah *impeachment*.

##### 1. "Impeachment" di beberapa negara

Di Amerika Serikat (USA), *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden (serta semua pejabat sipil/publik lainnya) tercantum dalam *Article II Section 4* Konstitusi USA yang berbunyi "*The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from office on Impeachment for, and Conviction of Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors,*" sedangkan institusi negara yang berwenang untuk melakukan *impeachment* adalah *Senate* seperti tercantum dalam *Section 3 Article I* yang berbunyi "*The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments.*"

Di Republik Federasi Jerman, *impeachment* terhadap Presiden Federal dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Jerman (*Bundesverfassungsgerichts*) karena pelanggaran UUD atau UU Federal [Pasal 13 ayat (4) UUD *juncto* Pasal 49 UU MK Jerman] yang diajukan oleh salah satu dari badan legislatif di Jerman, yaitu *Bundestag* atau *Bundesrat*.

Di Republik Korea (Korea Selatan), *impeachment* terhadap Presiden dan lain-lain pejabat publik dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Korea atas usul Majelis Nasional (*National Assembly*), sebagaimana tercantum dalam Pasal 65 Konstitusi Korea yang berbunyi:

- (1) *In case the President, the Prime minister, members of the State Council, heads of Executive Ministries, Justices of the Constitutional Court, judges, members of the National Election Commission, the Chairman and members of the Board of Audit and Inspection, and other public officials designated by Act have violated the Constitution or other Acts in the performance of official duties, the National Assembly may pass motions for their impeachment.*
- (2) *A motion for impeachment prescribed in paragraph (1) may be proposed by one third or more of the total members of the National Assembly, and shall require a concurrent vote of a majority of the total members of the National Assembly for passage: Provide, That a motion for the impeachment of the assembly and approved by two thirds or more of the total members of the National Assembly.*
- (3) *Any person against whom a motion for impeachment has been passed shall be suspended from exercising his power until the impeachment has been adjudicated.*
- (4) *A decision on impeachment shall not extend further than removal from public office: Provided, That it shall not exempt the person impeached from civil or criminal liability.*

Ketentuan Pasal 65 Konstitusi Korea tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam *Chapter IV, Section 2, Article 48* sampai dengan *Article 54 Constitutional Court Act of the Republic of Korea*.

Konstitusi Kerajaan Thailand tahun 1997 juga mengenal *impeachment* terhadap pejabat-pejabat publik seperti Perdana Menteri, Menteri, anggota DPR, Senator, Ketua MA, Ketua MK, dan lain-lain, sebagaimana tercantum dalam *Part 3 The Removal from Office Section 303* sebagai berikut:

*"A person holding a position of Prime Minister, Minister, member of the House of Representatives, senator, President of the Supreme Court of Justice, President of the Constitutional Court, President of the Supreme Administrative Court or Prosecutor General, who is under the circumstance of unusual wealthness indicative of the commission of corruption, malfeasance in office, malfeasance in judicial office or an intentional exercise of power contrary to the provisions of the Constitution or law, may be removed from office by Senate."*

*The provisions of paragraph one shall also apply to the persons holding the following positions:*

- (1) Election Commissioner, Ombudsman, judge of the Constitutional Court, and member of the State Audit Commission;*
- (2) Judge, public prosecutor or high ranking official in accordance with the organic law on counter corruption.*

Prosedur *impeachment* yang dilakukan oleh Senate tersebut selanjutnya diatur dalam Pasal 304 s.d. 307 Konstitusi Thailand.

## 2. "Impeachment" di Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945

Sebelum Perubahan UUD 1945, pengaturan tentang *impeachment* dalam Konstitusi tidak tercantum secara eksplisit dalam pasal-pasalannya, baik mengenai lembaga negara mana yang berwenang melakukan *impeachment*, alasan-alasannya, maupun mengenai prosedurnya. Dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia telah terjadi 2 (dua) kali *impeachment* terhadap Presiden, yaitu *impeachment* terhadap Presiden Soekarno pada tahun 1967 dan *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tahun 2001.

Dari pengalaman dua kali *impeachment* tersebut dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut.

- a. Dasar hukumnya ialah UUD 1945, khususnya Penjelasan UUD 1945 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
- b. Lembaga negara yang berwenang melakukan *impeachment* adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang meminta Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyelenggarakan Sidang Istimewa (SI MPR) untuk meminta laporan pertanggungjawaban Presiden, setelah melalui mekanisme Memorandum I dan Memorandum II;
- c. Sedangkan lembaga negara yang berwenang memberhentikan Presiden ialah MPR dengan argumentasi bahwa MPR yang memilih Presiden dan Presiden bertanggung jawab kepada MPR;
- d. Alasan untuk *impeachment* dan pemberhentian/pe-makzulan Presiden lebih bersifat politis, yaitu karena pertanggungjawabannya mengenai pelaksanaan haluan

negara dan ketetapan-ketetapan MPR ditolak. Dalam kasus pemakzulan Presiden Soekarno disebabkan laporan pertanggungjawabannya yang diberi nama *Nawaksara* dan *Pelengkap Nawaksara* yang terkait terjadinya peristiwa G-30-S/PKI ditolak dalam SI MPRS Tahun 1967. Sedangkan dalam kasus Presiden Gus Dur, semula karena kasus *Buloggate* dan *Bruneigate* yang menjadi dasar *impeachment*, tetapi alasan pemakzulan dalam SI MPR 2001 lebih disebabkan beliau mengeluarkan Maklumat/Dekrit yang oleh MPR dinilai bertentangan dengan UUD 1945, jadi Presiden Gus Dur sendiri tidak datang untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban.

- e. *Impeachment* terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Gus Dur masih menimbulkan masalah politik dan hukum yang menimbulkan pro dan kontra, karena ketidakjelasan pengkaidahan dalam UUD 1945 dan instrumen hukum ketatanegaraan lainnya.

### 3. Prosedur "Impeachment" sesudah Perubahan UUD 1945

Belajar dari pengalaman *impeachment* sebelum Perubahan UUD 1945 yang pengkaidahannya dalam Konstitusi tidak jelas, maka melalui Perubahan Ketiga pada tahun 2001, ketentuan tentang *impeachment* dipertegas dalam UUD 1945 melalui ketentuan Pasal 7A dan Pasal 7B sebagai berikut.

- Pasal 7A: *Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain-*

nya, atau perbuatan tercela, maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- Pasal 7B:

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terha-

*dap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.*

- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.*
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.*
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Dari ketentuan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa Konstitusi Indonesia dengan jelas telah menegaskan:

- a. *Impeachment* dan pemakzulan dapat dilakukan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- b. *Impeachment* dapat dilakukan karena dua alasan, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden:
  - 1) telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela;

*Catatan:* Dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (disingkat UU MK) dinyatakan bahwa yang dimaksud:

- a) pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
  - b) korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
  - c) tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - d) perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan matabat Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 2) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUD 1945, yaitu harus seorang WNI sejak kelahirannya, tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, dan mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil

Presiden;

- c. Lembaga negara yang terlibat dalam proses *impeachment* dan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden ada tiga, yaitu:
- 1) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pengusul mosi *impeachment* ke Mahkamah Konstitusi;
  - 2) Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memeriksa, mengadili dan memutus pendapat/mosi *impeachment* DPR;
  - 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga yang memutus usul DPR untuk pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Prosedur atau mekanisme *impeachment* dan pemakzulannya adalah sebagai berikut:
- 1) DPR mengadakan sidang paripurna untuk membahas usulan/mosi *impeachment* dari anggota dalam rangka fungsi pengawasan dengan korum (quorum) minimal 2/3 jumlah anggota; tidak diatur syarat minimal jumlah anggota yang dapat mengajukan usul *impeachment* ke forum paripurna DPR (*catatan*: di Korea minimal 1/3 jumlah anggota *National Assembly*; mungkin tergantung Peraturan Tata Tertib DPR);
  - 2) Agar usul *impeachment* dapat menjadi pendapat DPR yang dapat diajukan ke MKRI harus disetujui oleh minimal 2/3 jumlah anggota yang hadir;
  - 3) Setelah terpenuhi ketentuan butir 1) dan butir 2), DPR mengajukan permohonan ke MKRI (belum jelas siapa yang mewakili DPR ke MKRI, di Korea oleh Komisi yang mengurus bidang hukum) pendapatnya tentang *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut ketentuan Pasal 80 UU MK harus jelas alasan-

alasannya disertai keputusan DPR dan proses pengambilan keputusannya, risalah/berita acara rapat paripurna DPR, dan bukti-bukti dugaannya yang menjadi alasan *impeachment*;

- 4) MKRI wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tentang usul *impeachment* tersebut dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan *impeachment* DPR dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (Pasal 84 UU MK); jika Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri, permohonan DPR gugur;
- 5) Proses persidangan di MKRI belum cukup diatur dalam UU MK, misalnya apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden harus hadir di forum persidangan atau dapat diwakili kuasa hukumnya, serta proses pembuktiannya, sehingga masih harus diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 86 UUMK;
- 6) Putusan MKRI ada tiga kemungkinan (Pasal 83 UU MK), yaitu:
  - a) Permohonan DPR tidak dapat diterima jika tidak memenuhi ketentuan Pasal 80 UU MK (syarat prosedural);
  - b) Permohonan DPR ditolak apabila *impeachment* tidak terbukti;
  - c) Pendapat DPR dibenarkan apabila *impeachment* terbukti;
- 7) Apabila pendapat DPR dibenarkan oleh MKRI, DPR mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden ke MPR;
- 8) MPR wajib bersidang untuk memutus usul DPR untuk pemakzulan Presiden dan/atau Wakil

- Presiden paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya usul DPR;
- 9) Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diusulkan DPR untuk dimakzulkan diberi kesempatan memberikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR yang korumnya minimal  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota, sedangkan keputusan MPR atas usul pemakzulan oleh DPR minimal  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir.

## V. Penutup

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. *Makar*, *bughât*, dan *impeachment* mempunyai persamaan tujuan, yaitu merupakan upaya untuk memberhentikan atau memakzulkan kepala negara, yaitu Presiden dan Wakil Presiden;
2. Perbedaan antara *makar* dan/atau *bughât* dengan *impeachment* terletak dalam caranya, yaitu *makar* yang titik beratnya pada niat jahat dan *bughât* yang titik beratnya pada tindak kekerasannya, keduanya merupakan perbuatan haram jika dipandang dari sudut hukum Islam, dan merupakan perbuatan pidana (kejahatan) jika dipandang dari sudut hukum pidana. Sedangkan *impeachment* justru merupakan mekanisme konstitusional untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya karena alasan-alasan pelanggaran hukum oleh yang bersangkutan.
3. Adanya mekanisme konstitusional *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah sebagai konsekuensi logis dianutnya sistem presidensial dalam sistem pemerintahan suatu negara, hal yang berbeda dalam sistem pemerintahan parlementer yang setiap

- saat pemerintah (dalam arti kabinet) dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.
- 4 Yang harus dihindarkan adalah jangan sampai proses *impeachment* didahului dengan perbuatan *makar* dan/atau *bughat* oleh kelompok-kelompok yang ingin mengganti pimpinan negara (Presiden dan/atau Wakil Presiden), sehingga tidak perlu muncul istilah yang saling kontradiktif, yaitu kudeta-konstitusional.
  - 5 Tiga lembaga negara yang akan terlibat dalam mekanisme konstitusional *impeachment* harus menyiapkan instrumen hukum dalam prosedur *impeachment* yang mencerminkan prinsip *due process of law* dan prinsip *fairplay* dalam demokrasi.

## Daftar Pustaka

- Abdul Azis Dahlan, Et. al., 1997, *Ensiklopedi Hukum Islam*, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.
- A. Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang.
- Moeljatno, 2003, *KUHP*, Cet. 22, Bumi Aksara, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*.
- The Constitution of The Kingdom of Thailand*.
- The Constitution of The Republic of Korea*.
- The Constitution of The Federal Republic of Germany*.
- The constitution of The United States of America*.

Wirjono Prodjodikoro, 1974, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, PT ERESKO, Bandung.



## INDEKS





## INDEKS

---

### A

- a sustainable democracy* 6, 7  
*aanslag* 228  
Abdurrahman Wahid (Gus Dur) 164, 225, 233  
Abikusno 202  
ABRI 91  
Aceh 74  
*adendum* 18, 24, 50  
*ad informandum* 136, 142  
Ahmadiyah 74  
Al-Qur'an 226  
Alasan filosofis 10  
Alasan historis 9  
Alasan politis praktis 11  
Alasan teoritis 10  
Alasan yuridis 10  
Alfian 91  
Ali Rido 172, 173  
Ali Sadikin 225  
Alrasid 8  
*als geoorloofd toegelaten* 176  
Amerika Serikat 5, 10, 18, 24, 230

Anglo-Saxon 72  
*annex* 18  
 asas integralistik 37  
 asas retroaktif 74  
 Assaat 8  
 Asshiddiqie 13, 18

## B

B.J. Habibie 207, 225  
 badan hukum 172  
 badan hukum perdata 174  
 Badan hukum privat 178  
 badan hukum privat 173, 176, 179  
 badan hukum privat (*privaatrechtelijke rechtspersonen*) 176  
 badan hukum publik 173, 174, 179  
 Badan hukum publik (*public corporation*) 173  
 Badan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtspersonen*) 174  
 Badan Konstituante 3, 7, 8  
 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 145, 189,  
 Bank Sentral (BS) 145  
 Barisan Nasional (Barnas) 225  
 Bebas 202  
*begin van uitvoering* 228  
*beheersdaad* 80  
 Bekasi 211  
 Belanda 172  
 beleid 80  
*bestuursdaad* 80  
 bicameral/unicameral 17  
 bikameral 42  
 bikameralisme 25, 42  
*Black's Law Dictionary* 172, 173, 175  
 Bogor 211  
 BPK 22, 53, 55, 186, 187, 189, 191, 192, 193  
 BPUPKI 9, 36, 63  
 BRPK 134, 141, 142, 145, 149, 152, 156  
 Brunei-gate 234  
 Bryce 16, 17  
 bughat 241  
*bughât* 225, 226, 227, 228, 229, 240  
 Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) 133, 215  
 Bulog-gate 234  
 Bulog Gate 226

BUMD 213  
 BUMN 213  
 BUM Desa 213  
*Bundesrat* 217  
*Bundestag* 217, 230  
*Bundesverfassungsgerichts* 230  
 BW 172, 176

## C

*Civil Law* 72  
*conditionally constitutional warning* 82  
*conditional and superior constitution* 17  
*constitutional complaint* 140  
*Constitutional Reform* 4  
*constitutional reform* 3, 14, 19  
*constitutional rights* 140  
*constitutional state* 6, 27, 34, 35  
*contempt of court* 135  
*Corporation* 172  
*Corporation Sole* 175  
*crime against humanity* 73

## D

Daniel Dhakidae 199  
 Dekrit Presiden 3, 7, 8, 9, 34, 90, 199  
 Dekrit Presiden 5 Juli 1959 4, 198  
 Demokrasi Liberal-Parlementer 199  
 Demokrasi Liberal-Parlementer (1945-1959) 197  
 Demokrasi Liberal Parlementer 88  
 Demokrasi Pancasila 7, 203, 206  
 Demokrasi Pancasila/Demokrasi Orde Baru (1966-1998) 198  
 Demokrasi Pancasila/Orde Baru 88  
 Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945 198, 210  
 Demokrasi Ter-pimpin 7  
 Demokrasi Terpimpin 88, 91, 199, 202  
 Demokrasi Terpimpin (1959-1966) 198  
 Demokrasi Transisional 207  
 Demokrasi Transisional (1998-1999) 198  
 Depdagri 103  
 Depok 211  
 Desk Pilkada 103  
 Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamn) 23  
 Dewan Pertimbangan Agung 13

- Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 25, 145, 188  
 Dewan Perwakilan daerah (DPD) 122  
 Dewan Perwakilan Rakyat 235  
 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 186, 233  
*dissenting opinion* 81, 137  
 Djody 202  
 DKI 211  
 DPA 22, 55  
 DPD 25, 41, 52, 53, 54, 94, 95, 96, 101, 105, 122, 123, 141, 144, 145, 147,  
 150, 151, 152, 161, 165, 186, 187, 190, 192, 193, 207  
 DPR 13, 20, 21, 23, 25, 37, 38, 39, 40, 41, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 90,  
 94, 95, 96, 101, 105, 120, 123, 128, 131, 141, 142, 143, 144, 145,  
 147, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 161, 165, 184, 185, 186, 188,  
 190, 191, 192, 193, 202, 210, 219, 232, 238, 239  
 DPRD 190, 202  
 DPR Federal 39  
*droit constitutionnel* 36  
*due process* 149  
*due process of law* 209, 221, 241

## E

- economic crime* 72  
*electoral laws* 93  
*electoral process* 93  
 Era Reformasi 88, 206  
 era reformasi 92  
*erkend* 176  
 Eropa Kontinental 72  
*executive heavy* 25, 48  
*extra-ordinary crime* 72, 73  
*extra judicial* 112

## F

- Fadjar 9  
 faham integralistik 15  
*federal/unitary* 17  
 federalisme 25  
 federal and unitary 16  
 feodalisme 204  
 Firma 177  
*flexible constitution* 37  
 floating mass 92  
*functional top* 112

## G

- G-30-S/PKI 234, 161, 165, 166  
 GAM 74  
 Gany 14  
 Gerakan Studi Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*) 5  
 Gheist 14  
 Golkar 148, 205, 206  
 Golongan Karya 205  
 Golongan Karya (Golkar) 205  
*gross-violence of human rights* 73  
 Gus Dur 165, 225, 229, 234

## H

- hak cipta 177  
 hak menguasai negara (HMN) 80, 81  
 hak merk 177  
 hak oktroi 177  
 Hari Sabarno 166  
 Haysom 6, 35  
 Helsinki 74  
 Herbert Feith 90  
 HIR 177  
 HTN 8  
 Hukum Acara MK 120, 129  
 Hukum Acara Pidana 113  
 Hukum Adat 177  
 hukum administrasi (perijinan) 178  
 hukum agraria 178  
 Hukum Islam 177  
 hukum pajak 178  
 hukum penanaman modal 178  
 hukum perburuhan 178  
 Hukum Tata Negara 57  
 Hukum Tata Negara (HTN) 5

## I

- Impeachment* 103, 104, 123, 237  
*impeachment* 25, 26, 55, 56, 94, 106, 120, 123, 128, 131, 154, 156, 157,  
 210, 226, 230, 231, 232, 233, 234, 238, 239, 240, 241  
*indigenous* 17  
*indignity dan impossibility* 166  
*instellingen* 174

IPKI 205

Italia 26

**J**

Jerman 230

*judicial review* 16, 35, 56, 94, 103

Julian M. Boileau 205

*justiciable* 17

**K**

kapitalisme 204

Kejaksanaan Republik Indonesia 115

Kekuasaan Kehakiman 111, 114, 115, 117

Kekuasaan kehakiman 110

kekuasaan kehakiman 110, 111, 118

Kelsen 175

Kemal Idris 225

Kepolisian Negara Republik Indonesia 115, 191

Keppres No. 1/3/1966 tanggal 12 Maret 1966 204

keputusan provisi/sela 146

Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 147, 164, 165

Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 205

Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 162, 166, 167

Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubara 204

Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 206

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD= WvK) 177

Koalisi Ornop 23, 62, 63, 64, 66

Komisi Konstitusi 23, 27, 61

Komisi Konstitusi (KK) 62, 63, 64, 65

Komisi Pemilihan Umum (KPU) 95, 103, 105, 145, 190

Komisi Yudisial 53, 55, 56, 94, 115, 187, 190, 192

Komunisme 148, 162, 163, 164, 204, 208, 213

komunisme 163

Konstitusi Baru 62, 63, 64, 66

Konstitusi Kerajaan Thailand 232

Konstitusi Republik Italia 19

Konstitusi Republik V Perancis 19

Konstitusi RIS 7, 8, 39, 71, 87, 88

Konstitusi RIS 1949 34, 39, 197

Konstitusi Thailand 232

kontrak sosial 14

koperasi 178

Korea 157, 232

Korea Selatan 231  
 KPU 96, 104, 122, 150, 151, 153, 192, 213, 214, 219  
 KPUD 96, 103, 104, 105  
 KPU Korsel 218  
 KUHD 174, 177  
 KUH Perdata 174, 177

**L**

LBH 132  
 Land 217  
 Lawang-Malang 74  
*legal opinion* 136  
*legal policy* 71, 142  
*Legal Polycentricity Movement (LPM)* 5  
*legal reasoning* 65  
*legal standing* 139, 140, 143, 145, 178, 150  
*legislative heavy* 25  
 Lenin 163  
 Leninisme 209  
 LIPI 24, 92  
 LKBH kampus 132

**M**

*Machtsstaat* 71  
 MA 56, 94, 105, 118, 144, 185, 186, 191, 202, 206, 207, 209, 214, 232  
 Mahasin 10  
 Mahkamah Agung 20, 25, 41, 104, 112, 113, 114, 115, 117, 127, 147, 148,  
 165, 200, 201  
 Mahkamah Agung (MA) 56, 109, 145, 189  
 Mahkamah Konstitusi 25, 41, 55, 56, 57, 73, 80, 82, 94, 106, 114, 115,  
 116, 119, 123, 127, 135, 157, 171, 191, 210, 221, 235, 237, 238  
 Mahkamah Konstitusi (MK) 48, 94, 103, 109, 116  
 Mahkamah Konstitusi (MK) Jerman 130  
 Mahkamah Konstitusi Jerman 230  
 Mahkamah Konstitusi Korea 231  
 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) 161, 183, 190  
 Mahkamah Konstitusi RI (MKRI) 33, 210  
 Mahkamah Kontitusi 57  
 Majelis Nasional (National Assembly) 231  
 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 184, 233, 238  
 Makar 240  
 makar 225, 226, 227, 229  
 Maklumat/Dekrit 234

- Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 199, 200  
 manifest/latent 17  
 Mao Tse Tung 163  
 Marx 163  
 Marxisme 208  
 Marxisme-Leninisme 148, 162, 163, 166, 204, 213  
 Maskapai Andil Indonesia (MAI=IMA) 177  
 Masyumi 202  
 Megawati 23  
 MK 52, 56, 118, 119, 120, 121, 122, 128, 129, 132, 134, 135, 136, 137, 138,  
 139, 142, 143, 146, 147, 148, 150, 153, 154, 156, 157, 232  
 MKRI 43, 129, 165, 167, 192, 213, 214, 215, 221, 238, 239  
 MK Federal 217  
 MK Jerman 130, 216, 217  
 MK Korea 140, 216  
 MK Korsel 218  
 MK Thailand 216  
 Mohammad Hatta 80  
*monarchical/republican* 17  
 Moris 10  
 MPR 4, 8, 9, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 37, 38, 41,  
 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 93, 94, 141,  
 142, 145, 166, 167, 184, 191, 192, 193, 202, 206, 207, 229, 239,  
 240  
 MPRS 9, 11, 147, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 204, 205, 229  
*multi-jurisdiction* 112  
 Murba 205  
 mutatis mutandis 81
- N**
- Nahdlatul Ulama (NU) 226  
 Naskah Akademik 63, 65  
 Nasution 10  
*National Assembly* 231, 238  
*National Assembly* (DPR) 218  
*National Assembly* (NA) 154  
 Nawaksara 234  
*nebis in idem* 144  
 Nekolim 204  
 New Delhi 73  
*niet onvanvankelijk verklaard* 143  
 Nino 16, 35  
*non-selfincrimination* 73

NU 205

**O**

Oemar 176

*omkering van bewijslast* 73

*oogmerk* 229

*openbare rechtspersonen* 172

*Op openbaar gezag ingesteld* 176

Orde Baru 4, 7, 9, 23, 51, 88, 91, 92, 111, 147, 198, 206, 225

Orde Baru (1966-1998) 203

Orde Lama 147

**P**

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 8, 33

*Paradigmatic Transition* 4

Parkindo 205

Parmusi 205

Partai Demokrasi Indonesia (PDI) 205

Partai Katholik 205

Partai Komunis Indonesia 166, 203, 204

Partai Komunis Indonesia (PKI) 203

Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 205

Parung-Bogor 74

Pasukan Berani Mati 226

Paul Scholten 177

PBHI 132

PDI-P 93

PDIP 206

Pelengkap Nawaksara 234

Pembubaran PKI 147, 162

Pemerintahan Daerah 25

Pemerintah Daerah (Pemda) 145

pemilihan kepala daerah (Pilkada) 102

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (P 96

Pemilihan Umum 22

Pemilihan Umum (Pemilu) 88

Pemilu 89, 90

Pemilu 1955 89, 90

Pemilu 2004 96

Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 150, 152

Pemilu Eksekutif 96

Pemilu Legislatif 96

Pemilu Orde Baru 89, 91, 93

- Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 150  
 Pemilu Reformasi 89  
 Pemilu Tahun 2004 93, 95  
 penafsiran luas 184  
 penafsiran moderat 184  
 penafsiran sempit 184  
 Penetapan Presiden No. 7 tahun 1959 tentang Syarat 200  
 Pengadilan Tinggi (PT) 105  
 Pengujian formal (*formele toetsings*) 140  
 Pengujian materiil (*materiele toetsings*) 141  
 Pengujian UU (PUU) 139  
 Peninjauan Kembali (PK) 105  
 Penpres No. 7 Tahun 1959 203  
 Peradilan Agama 112, 113, 225  
 peradilan agama 109, 111, 118, 127  
 Peradilan Militer 112, 113  
 peradilan militer 109, 111, 118, 127  
 Peradilan Tata Usaha Negara 112, 113  
 peradilan tata usaha negara 109, 111, 118, 128  
 peradilan tingkat banding 112  
 peradilan tingkat kasasi 112  
 peradilan tingkat pertama 112  
 Peradilan Umum 112, 113  
 peradilan umum 109, 111, 118, 127  
 Perancis 19, 26, 175  
 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) 120, 128  
 Peraturan MKRI 193  
 Peraturan Presiden No. 13 Tahun 1960 tentang Penga 200  
 Peraturan Presiden No. 25 Tahun 1960 200  
 PERJAN (Perusahaan Jawatan) 176  
 Perkumpulan Indonesia 177  
 Perkumpulan Koperasi 177  
 Perpres No. 13 Tahun 1960 203, 205  
 Perpres No. 25 Tahun 1960 205  
 Perpres No. 25 tahun 1960 203  
 Perselisihan Hasil Pemilu 150  
 PERSERO 176  
 Perseroan Komanditer 177  
 Perseroan Terbatas (PT) 178  
 Perseroan Terbatas (PT=NV) 177  
 PERTAMINA 176  
 Perti 205  
 Perubahan Kedua 8, 20, 23, 34, 40, 47, 87  
 Perubahan Kedua (2000) 209

- Perubahan Keempat 8, 18, 22, 23, 34, 47  
 Perubahan Keempat (2002) 40, 87, 210  
 Perubahan Ketiga 8, 23, 34, 40, 47, 87  
 perubahan Ketiga 25  
 Perubahan Ketiga (2001) 210  
 Perubahan Pertama 8, 18, 19, 23, 25, 34, 40, 47, 87  
 Perubahan Pertama (1999) 209  
 Perubahan Ketiga 21  
 Perusahaan Perseroan (PERSERO) 177  
 Perusahaan Umum 176  
*petitum* 132, 152, 193  
 Phillips 16, 17  
 Pilkada 97, 102, 103, 104, 150  
 Pilkada 2005 96  
 Pilkada Langsung 105  
 Pilpres 97, 102, 105  
 PKI 162, 163, 164, 165, 166, 206  
 PMK 121, 122, 133, 135, 138, 144, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 156, 157  
 PNI 205  
 POLRI 91  
 Polri 153, 192  
*posita* 132, 193  
 PPKI 9, 36, 63  
 PPP 206  
 PP No. 6 Tahun 2005 102  
 PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah 96  
*presidential executive/parliamentary executive* 17  
*presumption of corruption* 73  
*presumption of guilt* 73  
*presumption of innocence* 73  
 PRI 202  
*privaatrechtelijk* 172  
*Private Corporation and Public Corporation* 172  
 PRN 202  
 Prodjudikoro 228  
*production sharing* 81  
 programmatic/confirmatory 17  
 protect 72  
 PSI 202  
 PSII 202, 205  
 PTUN 103, 104  
*Public Corporation* 176  
*public devender* 132  
*Publiekrechtelijk* 172

Puspa 227  
 Putusan MK 144, 150, 153, 162 *lihat* PMK  
 Putusan MKRI 215, 239  
 PUU 139, 161 *lihat* Pengujian UU (PUU)

## Q

*qishâsh* 228  
*quasi presidensial* 38

## R

Ranawijaya 8  
 Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) 136  
 rapat permusyawaratan hakim (RPH) 130  
 raw materials 27  
*Rechtspersoon* 172  
*Rechtsstaat* 71  
*rechtsstaat* 38  
*recognizes individual rights* 16, 35  
*regelendaad* 80  
*Renewal* 24, 62  
 representasi fungsional 51  
 representasi politik 51  
 representasi teritorial 51  
*republican and monarchial* 17  
 Republik Federasi Jerman 230  
 rigid and flexible 16  
*rigid constitution* 41, 42  
 Rochmat Soemitro 171  
 Rudhi Prasetya 173, 174, 176  
*Rule of Law* 72, 16, 35

## S

semi-bikameral 54, 94  
 Senate 230, 232  
*separated powers and fused powers* 16  
*separation of powers* 16, 35  
 separatisme 90  
 Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 20  
 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 21  
 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 22  
 Sidang Umum MPR Tahun 1999 19  
 Simorangkir 8  
*single top authority* 114

- single top monopoly* 112  
 Sinha 5  
 Sisilia 73  
 sistem kepartaian hegemonik 91  
 sistem multi-partai 89, 93, 200  
 sistem non-parlementer 88  
 sistem parlementer 11, 88, 90  
 sistem peradilan 111  
 sistem politik demokrasi parlementer 91  
 sistem tiga partai 89  
 Skandinavia 5  
 Soebekti 171  
 Soeharto 14, 91  
 Soekarno 9, 11, 90, 198, 199, 200, 226, 229, 233, 234  
 Soemantri 17, 35  
 Soesilo Bambang Yu-dhoyono (SBY) 75  
*soft bicameralisme* 41  
 Sosialisme 204  
 Stalin 163  
*strafbare poging* 228  
*superior/subordinate* 17  
*superior constitution* 42  
*supreme and subordinate* 16  
*supreme constitution* 37  
 Surat Perintah 11 Maret 1966 203  
*sustainable democracy* 7, 27, 96

## T

- Tentara Nasional Indonesia (TNI) 20, 25, 91, 191, 192  
*the guardian of the constitution* 119, 153, 221  
*the right to water* 81  
*the sole interpreter of constitution* 119  
 Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani 11  
*toezichthoudendaad* 80  
*transitional constitution* 27

## U

- uji formal 143  
 uji materiil 143  
 unikameral 54  
 Unikameralisme 42  
*unity of jurisdiction* 112  
 Universitas Brawijaya 165

- unwritten constitution* 37  
 UU Federal No. 7 Tahun 1950 39  
 UU Keormasan 91  
 UU Ketenagalistrikan 80, 81  
 UU Migas 80, 81  
 UU MK 95, 118, 121, 122, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 138, 139,  
 141, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 152, 153, 154, 156, 237, 239  
 UU MKRI 183, 184, 192, 215, 216  
 UU MK Korea 154  
 UU MK Korsel 218, 219  
 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggot 161  
 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan P 117  
 UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan 177  
 UU NO. 18 Tahun 2003 tentang Advokat 117  
 UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat 132  
 UU No. 1 Tahun 1987 tentang Kadin 139  
 UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah 102  
 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, 141

## V

- Van der Grinten 174, 176  
 Van Praag 173, 174  
*victim* 72  
*voorbereidingshandeling* 228

## W

- water right* 81  
*Wheare* 16, 17  
*Wolf* 16, 17  
*written and unwritten* 16  
*written constitution* 37, 40

## Y

- Yamin 9  
 Yusman Roy 74

## Z

- zedelijk lichaam* 176



## **BIODATA PENULIS**





## BIODATA PENULIS



**Abdul Mukhtie Fadjar**, kelahiran Yogyakarta tanggal 24 Desember 1942, adalah salah seorang hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Ia juga Guru Besar Ilmu Hukum pada Universitas Brawijaya Malang dan beberapa universitas di Jawa Timur. Sebelumnya ia pernah menjadi Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur (Mei 2003—Agustus 2003), Rektor Universitas Widyagama Malang (1999—2003), Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (1988—1992) Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (1983—1989, dan Ketua Biro Konsultasi & Bantuan Hukum (BKBH) FH Universitas Brawijaya (1974—1978).

Pendidikan Sekolah Rakyat (1955), Sekolah Menengah Pertama (1958), dan Sekolah Menengah Atas (1961) diselesaikannya di Magelang, gelar Sarjana Hukum (SH) diperoleh dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (1970) dan Magister Sains (MS) bidang Ilmu Hukum dari Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga (1985). Ia mengikuti

Program Pendidikan Lanjutan (*Post Graduate Study*) Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (1975 & 1976) dan Hukum Internasional di Universitas Padjadjaran Bandung (1975).

Karya tulisnya berupa buku yang telah diterbitkan di antaranya adalah: *Tentang dan Sekitar Hukum Perkawinan di Indonesia* (FH Unibraw, 1994), *Beberapa Permasalahan Pembangunan Hukum dan Hukum Pembangunan* (FH Unibraw, 1996), *Hukum dan Penataan Kehidupan Politik di Indonesia* (UMM Press, 1997), *Bunga Rampai Pemikiran Reformasi Politik, Hukum, dan Ekonomi* (Widyagama University Press, 1998), *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik* (In-TRANS, 2003), dan *Tipe Negara Hukum* (Bayumedia, 2005). Selain itu, juga tidak kurang dari 8 karya penelitian, 22 artikel di jurnal majalah ilmiah, dan sekitar 100 makalah yang disajikan di berbagai forum ilmiah.

Kegiatan kemasyarakatan yang pernah atau tengah digelutinya antara lain sebagai Ketua Asosiasi Pengajar HTN & HAN Jawa Timur (2000–2005 dan 2005–2010), Ketua Dewan Etik Malang *Corruption Watch* (2000–sekarang), Ketua KAHMI Malang (1998–2003), dan Anggota Dewan Pembina YLBHI (2003–2005). Ia juga tengah aktif sebagai Ketua Dewan Pakar *Institute for Strengthening Transition Society Studies* (2002–sekarang), dan Ketua Yayasan Pembina Pendidikan Indonesia (YPPI) di Malang (2005–sekarang). Yayasan ini mengelola Universitas Widayagama, Akademi Kebidanan Widayagama Husada, dan SMA Widayagama □

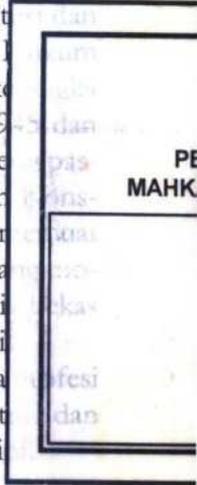


# Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi

Salah satu perubahan hukum dan ketatanegaraan pasca Perubahan UUD 1945 adalah dibentuknya lembaga Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara ini memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban konstitusional, yaitu mengadili dan memutus permohonan *constitutional review*, sengketa hasil Pemilu, sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik, dan kewajiban terkait usulan *impeachment* yang diajukan DPR. Kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi tersebut telah menempatkan konstitusi benar-benar pada posisi yang *supreme*. Hal ini berbeda dengan pada masa sebelumnya, walaupun diakui supremasi konstitusi tetapi tidak ada perangkat hukum sebagai penjaga konstitusionalitas peraturan perundang-undangan.

Buku yang ditulis oleh salah seorang Hakim Konstitusi dan juga Guru Besar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya ini memberikan informasi dan kecerdasan berpikir mendasar tentang proses Perubahan UUD 1999, Komisi Konstitusi, konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945, dan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Buku ini semakin lengkap dan penting karena membahas beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang monumental, seperti putusan yang terkait dengan hak politik anggota PKI dan putusan pengujian UU Sumber Daya Air.

Mahasiswa, dosen, pengamat dan pakar hukum serta masyarakat lain yang bersentuhan dengan masalah hukum konstitusi dan Mahkamah Konstitusi sudah selayaknya membaca buku ini.



ISBN 979-99966-3-X



9 789799 998934 >



Monografi

077010199653910000K.P



5010101001.08675

2008