



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PSKN-FH
UNIVERSITAS PADJAJARAN

JURNAL KONSTITUSI

PSKN - FH UNIVERSITAS PADJAJARAN

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume I Nomor 1
November 2009**

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal **KONSTITUSI**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari:

Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. (UI)
Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf, S.H., M.H. (Unpar)
Dr. Efik Yusdiansyah, S.H., M.H. (Unisba)

Penanggung Jawab:

Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran

Redaktur:

Ali Abdurrahman, S.H., M.H.

Editor:

Hernadi Affandi, S.H., L.L.M.
Lailani Sungkar, S.H.

Redaktur Pelaksana:

Inna Junaenah, S.H.

Sekretaris Redaksi:

Bilal Dewansyah, S.H.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

Pengantar Redaksi	5
<input type="checkbox"/> Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia Susi Dwi Harijanti	9
<input type="checkbox"/> Kaji Ulang Tolok Ukur Penetapan Daerah Pemilihan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah H. Rosjidi Ranggawidjaja	27
<input type="checkbox"/> Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Hukum Terakhir dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Rahayu Prasetianingsih	37
<input type="checkbox"/> Kedudukan Komisi Independen Sebagai <i>State Auxiliary Institutions</i> dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Miranda Risang Ayu	53
<input type="checkbox"/> Disparitas Suatu Peraturan Daerah Dinyatakan Batal dan Tidak Mempunyai Kekuatan Hukum dengan Dapat Dibatalkan dan Batal Demi Hukum H. Kuntana Magnar	73
<input type="checkbox"/> Implikasi Hukum dari Eksistensi Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Agus Kusnadi	81
Biodata Penulis	97
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	99

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**



PENGANTAR REDAKSI

Agenda Pemilihan Umum untuk menempatkan wakil-wakil rakyat baik di tingkat pusat maupun di daerah cukup menarik perhatian untuk diangkat beberapa diskusi baik yang berkaitan langsung maupun tidak. Setidaknya pembahasan tersebut ditemukan dalam tiga tulisan pertama yang dimuat dalam Jurnal Konstitusi edisi perdana ini.

Tulisan pertama dari Susi Dwi Harijanti mengawali serangkaian tulisan dalam Jurnal ini dengan judul "Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia". Dalam tulisan ini, Susi Dwi Harijanti berkesimpulan bahwa sistem perwakilan Indonesia dalam UUD 1945 setelah perubahan tidak menganut sistem perwakilan unikameral dan bikameral, sehingga menimbulkan masalah baik secara normatif maupun praktik.

Menyambung tulisan pertama, Rosjidi Ranggawidjaja mengetengahkan tulisan berjudul tentang "Kaji Ulang Tolok Ukur Penetapan Daerah Pemilihan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah". Di dalamnya terdapat penyampaian bahwa perlu dilakukan revisi terhadap ketentuan dalam undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta undang-undang tentang pemilihan umum, khususnya mengenai kriteria daerah pemilihan.

Masih dengan nuansa pembahasan yang sama, tulisan ketiga dipaparkan oleh Rahayu Prasetyaningih dengan judul "Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Hukum Terakhir Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum". Yang dapat digarisbawahi dari tulisan ini adalah bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tata negara di Indonesia menjadi lembaga yang berwenang memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum dan menjadi jalan terakhir secara hukum dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu yang harus dihormati

oleh para peserta pemilu. Proses peradilan tersebut harus dapat menyelesaikan pemeriksaan dan memberikan putusan PHPU dalam waktu sesingkat-singkatnya karena menyangkut agenda ketatanegaraan.

Warna pembahasan yang sedikit berbeda dari tulisan-tulisan sebelumnya disampaikan oleh Miranda Risang Ayu dengan judul "Pertumbuhan Komisi Independen Sebagai *State Auxiliary Institutions* Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia: Eksistensi Dan Relevansinya". Salah satu yang cukup menarik dari tulisan ini adalah bahwa *State auxiliary institutions* yang tidak memiliki ketegasan independensi menjadi tidak memiliki posisi jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal ini membuat pertumbuhan *State auxiliary institutions* di Indonesia saat ini menjadi tidak relevan dengan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan.

Tulisan berjudul "Disparitas Suatu Peraturan Daerah Dinyatakan Batal Dan Tidak Mempunyai Kekuatan Hukum Dengan Dapat Dibatalkan Dan Batal Demi Hukum" yang ditulis oleh Kuntana Magnar menguraikan kekisruhan penggunaan konsep dalam pembatalan peraturan daerah. Kuntana Magnar menyarankan sebaiknya dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, terhadap "pembatalan" oleh Mahkamah Agung (melalui pengujian), diadakan ketentuan terdapat dua kemungkinan sifat putusan, yaitu "dapat dibatalkan" dan "batal demi hukum".

Sebagai penutup dari Jurnal Konstitusi Edisi perdana ini, Agus Kusnadi mengetengahkan tulisan dari hasil penelitan judul "Implikasi Hukum Dari Eksistensi Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Pemberlakuan Prinsip Hierarki Peraturan Perundang-Undang". Tulisan ini menunjukkan bahwa berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, secara hierarkis peraturan daerah berkedudukan lebih rendah dari pada peraturan menteri yang dibentuk atas dasar delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dapat juga berlaku sebaliknya, Perda memiliki hierarki yang lebih tinggi dari pada peraturan menteri yang tidak dibentuk atas dasar delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Demikian ulasan singkat mengenai muatan Jurnal ini, semoga semakin memperkaya khasanah perkembangan keilmuan terkait dengan kajian-kajian konstitusi.

Redaksi

REFORMASI SISTEM PERWAKILAN INDONESIA¹

Susi Dwi Harijanti²

Abstract

After the amendments of Indonesia's Constitution of 1945, complication problem in Indonesia's representative system has occurred. This paper aim to show that the representation system in Indonesia after the Amendments of Constitution of 1945 does not adopt unicameral or bicameral system. In the normative sense, the present representative system has put DPD only as a complement to DPR, both in the functions of legislation making and controlling. Although the DPD has more legitimacy than DPR because the DPD election process requirements are heavier than DPR, the functions of DPD consider not being equal to the legitimacy that they have. In practical sense, all the legislations were suggested by DPD and the result of control function of DPD are only used as recommendation by the DPR, and it was no follow up. This paper offered a strong bicameral system (symmetrical-incongruent) as an alternative model for Indonesia's representative system. With this model, MPR positioned as representative body, which consists of two chambers. The first chamber is DPR and second chamber is DPD. Both have equal (symmetrical) powers in legislation making and controlling. The reason is because; presents

¹ Penulis mengucapkan terima kasih kepada Sdr. Bilal Dewansyah, S.H., yang telah membantu mempersiapkan tulisan ini.

² Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unpad. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dari Fakultas Hukum Unpad, *Master of Laws* (LL.M) dari The University of Melbourne, Kandidat Doktor dari The University of Melbourne.

election process of DPR and DPD members have reflected strong bicameral system. The indication for this is that both DPR and DPD have its own election process, which is different from one to another (incongruent). The consequences for choosing strong bicameral system are: all the powers of representative body are transferred to MPR; and to execute equal powers sharing effectively between DPD and DPR, the membership of DPR must reflect the existence political patterns. This can be only happen if the election system applied district system and dual party system.

Key words: Constitution of 1945, representation, reform.

A. Pendahuluan

Perdebatan sistem ketatanegaraan Indonesia masih menjadi isu yang hangat hingga saat. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan sepanjang tahun 1999 – 2002 menyisakan sejumlah persoalan terkait perubahan dan penambahan pasal-pasal dalam UUD 1945 hasil perubahan.

Salah satu masalah yang hingga kini mencuat kembali adalah persoalan sistem perwakilan. Kehadiran DPD mengubah sistem perwakilan yang dianut Indonesia yang dahulu hanya terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Saat ini, elemen sistem perwakilan Indonesia terdiri dari MPR, DPR dan DPD.

Pemilihan anggota DPR dan DPD didasarkan pada mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat, namun tidak diimbangi dengan fungsi yang sederajat sebagai lembaga perwakilan. DPD sebagai badan perwakilan sangat bergantung pada DPR dalam melaksanakan fungsi sebagai badan perwakilan, seperti dalam pembentukan undang-undang, pengawasan dan perencanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Sementara itu, MPR hanya diposisikan untuk menjalankan fungsi-fungsi badan legislatif yang sifatnya terbatas, misalnya dalam hal perubahan

UUD, mengadakan sidang untuk memutuskan pendapat DPR dalam pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatan, atau memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan. Selibhnya, fungsi MPR hanya menjalankan tugas-tugas seremonial seperti melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Berbagai kritik terhadap sistem perwakilan Indonesia memunculkan gagasan untuk melakukan perubahan UUD 1945 untuk yang kelima kali. Pihak yang gencar untuk mengusulkan perubahan sistem perwakilan Indonesia adalah DPD. Pada tahun 2007 yang lalu, para anggota DPD mengusulkan perubahan UUD 1945 kepada MPR³, walaupun pada akhirnya usul tersebut tidak dapat ditindaklanjuti karena tidak memenuhi syarat yang ditentukan dalam UUD 1945.⁴

Gagasan untuk menyempurnakan sistem perwakilan khususnya dan sistem ketatanegaraan Indonesia pada umumnya, masih bergulir setelah usulan perubahan UUD 1945 oleh DPD tidak dapat diteruskan. Kelompok DPD di MPR RI mencoba untuk mengusulkan percepatan pembentukan sebuah komisi yang kurang lebih serupa dengan Komisi Konstitusi (KK) yang dibentuk pada tahun 2003⁵. Tulisan ini mengkaji alternatif model sistem perwakilan yang mungkin diterapkan di Indonesia, termasuk segala konsekuensi yang akan muncul dari model alternatif tersebut.

³ Menurut Ketua DPD, Ginanjar Kartasasmita, alasan pemberdayaan DPD melalui Amandemen UUD 1945 adalah “untuk memperkuat demokrasi di Indonesia, serta untuk lebih memperkokoh penyelenggaraan otonomi daerah. Ginanjar Kartasasmita, “Kedudukan, Fungsi dan Peran DPD Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia”, makalah disampaikan pada *Focus Group Disussion (FGD)* dengan tema “Peran DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, (Bandung: Universitas Padjadjaran , 6 Agustus, 2007), hlm. 22.

⁴ Sumber: <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/08/tgl/07/time/132948/idnews/814268/idkanal/10>, diakses tanggal 25 Agustus 2008.

⁵ Sumber : <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17651&cl=Berita>, diakses tanggal 25 Februari 2008.

B. Pembahasan

1. Sistem Perwakilan Berdasarkan UUD 1945 Perubahan

Mendahului perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, sejumlah ahli Hukum Tata Negara telah memaparkan sejumlah ide konseptual mengenai perubahan UUD 1945. Salah satu pemikiran dihasilkan oleh sebuah panel yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Habibie di bawah koordinasi Jimly Asshidiqie.⁶ Dalam berbagai kesempatan, Bagir Manan juga mengemukakan gagasannya mengenai perubahan UUD, termasuk konsep sistem perwakilan yang menurutnya adalah sistem perwakilan dua kamar.⁷ Beberapa pertimbangan penerapan sistem dua kamar adalah sebagai berikut:⁸ terciptanya mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan, penyederhanaan sistem badan perwakilan karena penghapusan utusan golongan, wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen sehingga kepentingan daerah dapat terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen, menciptakan produktivitas karena tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Dengan demikian dari aspek akademis terlihat bahwa reformasi sistem perwakilan ditujukan ke arah *bicameral system*.

Dalam tataran *real politic*, ide bikameral tidak terwujud. Hal ini dapat dibaca dari risalah rapat-rapat yang diadakan oleh MPR. Dari pembicaraan yang dikutip, anggota-anggota MPR menghendaki pembaharuan sistem perwakilan melalui perubahan susunan MPR. Namun demikian, dari perdebatan yang dilakukan tampak beberapa hal, yakni pertama, para anggota terkesan membaurkan konsep *bicameral system* dengan pembentukan badan perwakilan tambahan. Kedua, tidak menghendaki *bicameral system*. Ketiga, anggota-anggota MPR kurang memahami makna sistem bikameral. Hal ini terlihat dari

⁶ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2003), hlm ix

⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2003), hlm. 57.

⁸ *Ibid*, hlm 59.

beberapa pembicaraan yang terjadi dalam rapat dalam Rapat BP MPR.⁹ Hasilnya, beberapa usulan yang berkembang di MPR sama sekali tidak mencerminkan gagasan sistem bikameral.¹⁰

Dengan demikian, sistem perwakilan yang dianut oleh Indonesia makin tidak jelas karena secara teori tidak dapat dikategorikan sebagai unikameral maupun bikameral, melainkan terdapat tiga badan perwakilan yang juga tidak dapat disebut sebagai sistem perwakilan tiga kamar.

Dalam UUD 1945, kekuasaan pembentukan UU secara normatif merupakan kekuasaan DPR dan Presiden.¹¹ Sementara itu, DPD diberikan kewenangan dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah.¹² Kewenangan DPD lainnya adalah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.¹³ Fungsi pengawasan DPD berdasarkan Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945 perubahan

⁹ Misalnya, pada tanggal 6 Oktober 1999, FPDKB melalui juru bicaranya, yakni Gregorius Seto Harianto, berpendapat MPR terdiri dari DPR dan ditambah utusan daerah sementara Utusan Golongan dihapuskan. Namun demikian, pada kesempatan lain MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dengan undang-undang. Sebaliknya, terdapat pula anggota MPR yang memaknai bikameral secara tepat. Misalnya, pendapat dari F-PBB yang dijelaskan oleh Hamdan Zoelva pada tanggal 8 Oktober 1999 yang berpendapat bahwa Majelis itu (MPR) ada dua, satu Dewan Perwakilan Rakyat, yang kedua Dewan Daerah. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 53, 67.

¹⁰ Terdapat dua rumusan yang dihasilkan: pertama, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang; kedua, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. *Ibid*, hlm. 326.

¹¹ Lihat Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 UUD 1945 perubahan.

¹² Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 Perubahan

¹³ Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 Perubahan

juga bersifat terbatas dan hasilnya diserahkan sepenuhnya kepada DPR.¹⁴ Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan DPD untuk melakukan pengawasan tidak bersifat mandiri. Fungsi pengawasan yang tidak mandiri tersebut juga diperkuat dengan tidak dicantumkannya hak-hak DPD dalam UUD 1945.¹⁵ Hal-hal tersebut mencerminkan bahwa DPD tidak memiliki kewenangan mandiri, melainkan sangat bergantung pada DPR sebagai salah satu pemegang kekuasaan pembentuk UU¹⁶ dan sangat kontras dengan cara pemilihan DPD dengan sistem distrik yang syaratnya lebih berat dari pada DPR dengan sistem proporsional.¹⁷

Secara praktek, pelaksanaan fungsi-fungsi DPD tidak berjalan secara efektif. Misalnya pada tahun 2005, DPD membuat 24 keputusan untuk disampaikan kepada DPR yang jumlahnya meningkat menjadi 44 keputusan pada tahun 2006.¹⁸ Keputusan itu terdiri dari atas usul rancangan UU yang berasal dari DPD, serta pertimbangan DPD yang berkaitan dengan anggaran, misalnya RUU Kepelabuhan, dan RUU Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta yang keduanya merupakan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).¹⁹ Demikian juga halnya dengan

¹⁴ Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945 perubahan mengatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

¹⁵ Hal ini berbeda dengan DPR yang Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20 A UUD 1945 perubahan).

¹⁶ Menurut Bagir Manan, hal ini menunjukkan bahwa DPD bukan badan legislatif penuh. Bagir Manan, *DPD, DPD..., op.cit.*, hlm. 62.

¹⁷ Dengan sistem distrik berwakil banyak, setiap calon anggota DPD minimal harus menduduki peringkat empat besar dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu yang kemudian digantikan dengan UU No. 10 Tahun 2008. Sementara itu, pemilihan anggota DPR berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sama, ditentukan didasarkan pada bilangan pembagi, juga dapat ditentukan berdasarkan sisa suara.

¹⁸ Bivitri Susanti (*et al*), *Bobot Kurang Janji Masih Terutang, Catatan PSHK Tentang Kualitas Legislasi 2006*, (Jakarta: PSHK – Konrad Adenauer Stiftung, 2007), hlm. 9.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 9 – 10.

kegiatan pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang dikerjakan oleh DPD.²⁰ Persoalannya, tidak ada kejelasan atas produk yang telah dihasilkan oleh DPD setelah disampaikan kepada DPR.

2. Alternatif Sistem Perwakilan Indonesia dan Konsekuensinya

Secara umum terdapat dua model sistem perwakilan yang berkembang dalam praktek bernegara, yaitu sistem satu majelis (kamar) dan sistem dua majelis (kamar)²¹. Sistem satu kamar biasa juga disebut sebagai *unicameral legislature* dan sistem dua kamar disebut juga *bicameral legislature*²². Dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*), mengutip pendapat Arend Lijphart, bahwa "*legislative power should be concentrated in a single house or chamber*"²³. Sementara itu, sistem perwakilan dua kamar menunjukkan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan.²⁴

Penerapan kedua model sistem perwakilan di atas di berbagai negara tidak sepenuhnya dianut secara murni. Terdapat berbagai variasi penerapan kedua model tersebut, bergantung pada sejarah atau kebutuhan tiap negara yang khas. Misalnya, semua negara federal menerapkan sistem bikameral, di mana kamar kedua Parlemen digunakan untuk mewadahi perwakilan negara bagian, kecuali negara Comoros.²⁵ Negara kesatuan lebih memiliki kebebasan untuk memilih model sistem perwakilan, baik bikameral maupun unikameral. Namun demikian, tidak sedikit negara kesatuan yang menganut sistem bikameral dengan berbagai variasi, misalnya, Inggris.²⁶

²⁰ *Ibid*, hlm. 10.

²¹ Bagir Manan, *DPR, DPD..., op.cit*, hlm. 180.

²² Lihat Lijphart, Arend, *Pattern of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Heaven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 18.

²³ *Ibid*.

²⁴ Bagir Manan, *DPR..., op.cit*, hlm. 4.

²⁵ Reni Dwi Punomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 35.

²⁶ Munculnya, sistem bikameral di Inggris, terutama *House of Common* sebagai kamar pertama merupakan hasil evolusi sejarah melawan keabsolutan Raja. Namun demikian,

Dalam konteks reformasi sistem perwakilan Indonesia, jika sistem unikameral yang dipilih dengan DPR atau MPR sebagai satu-satunya badan perwakilan maka hanya ada satu jenis keterwakilan, yaitu perwakilan politik (*political representation*). Namun demikian, jika keberadaan DPD dihilangkan maka keterwakilan teritorial juga hilang.

Sebenarnya dalam sistem unikameral, pengisian keanggotaan tidak membedakan jenis perwakilan, sehingga dimungkinkan untuk mengakomodasi perwakilan fungsional.²⁷ Hal ini mungkin dapat diterapkan di Indonesia dengan memodifikasi DPR dengan cara memberikan perwakilan bagi kelompok-kelompok khusus, seperti dalam DPR masa UUDS 1950.²⁸ Namun demikian, jumlah anggota perwakilan khusus tersebut lebih kecil jumlahnya dibandingkan jumlah perwakilan politik yang secara umum dipilih dalam Pemilu dari partai politik, karena dianggap sebagai pelengkap perwakilan yang telah ada. Alternatif sistem unikameral untuk Indonesia juga dipandang tidak sesuai dengan populasi penduduk Indonesia yang besar dan kondisi masyarakat yang heterogen dan juga menunjukkan kemunduran, karena UUD yang saat ini berlaku bermaksud mengakomodasikan jenis perwakilan lain, yaitu perwakilan teritorial, selain perwakilan politik.

Jika sistem bikameral yang dipilih, maka harus ada satu badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar: MPR sebagai badan perwakilan yang terdiri dari DPR sebagai kamar pertama

dipertahankannya *House of Lord* dimaksudkan untuk tetap memelihara kehadiran perwakilan kaum bangsawan di samping rakyat secara umum. Tim Fakultas Hukum UII, "Usulan Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945", dalam Komisi Hukum Nasional, *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945, Masihkah Perlu? Kumpulan Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 25 – 26 Agustus 2008), hlm. 207.

²⁷ Konstitusi Slovenia juga menjamin bahwa etnis minoritas tertentu memperoleh satu kursi pada *National Assembly*. Di Uganda, satu kursi parlemen untuk 39 distrik adalah diperuntukkan untuk perempuan dan juga kursi-kursi parlemen adalah diperuntukkan untuk kelompok tertentu seperti "*handicapped*" dan kelompok buruh. Radian Salman, "Struktur Badan Perwakilan dan *Check and Balances* Dalam Fungsi Legislasi", dalam Komisi Hukum Nasional, *Penyempurnaan...op.cit.*, hlm. 158.

²⁸ yaitu golongan etnis minoritas: Eropa, Cina dan Arab (Pasal 58 UUDS 1950)

(perwakilan politik) dan DPD sebagai kamar kedua (perwakilan teritorial). Kamar kedua, secara simultan juga mengakomodasi perwakilan golongan yang pada masa lalu menimbulkan praktek yang tidak memiliki kejelasan.²⁹ Oleh karena itu, adanya DPD diharapkan dapat mawadahi pluralitas yang ada dalam suatu daerah provinsi. Sistem ini juga lebih mendekati pikiran *founding fathers* Indonesia ketika menegaskan pentingnya perwakilan rakyat seluruh Indonesia, khususnya perwakilan teritorial dengan adanya Utusan Daerah dalam UUD 1945 sebelum perubahan.³⁰

Terdapat 2 variasi dari sistem bikameral: *strong bicameralism* (sistem bikameral kuat), *medium-strength bicameralism* (sistem bikameral sedang) atau *weak bicameralism* (sistem bikameral lemah). Bikameral kuat terjadi jika kekuasaan masing-masing kamar seimbang (simetris) dan komposisi kedua kamar terdiri dari perwakilan yang berbeda dengan cara pengisian yang berbeda pula.³¹ Jika kekuasaan kedua kamar tidak seimbang, namun komposisi dan cara pengisiannya berbeda atau sebaliknya disebut sebagai bikameral sedang. Sementara itu, bikameral lemah jika kedua kamar memiliki kekuasaan yang tidak seimbang dan komposisi serta cara pengisian kedua kamarnya sama.

Sistem bikameral kuat terjadi jika MPR terdiri dari DPR dan DPD dengan kekuasaan yang simetris (sama kuat) serta cara (sistem) pemilihan yang berbeda. Misalnya dalam hal pembentukan UU, baik DPR maupun DPD berwenang untuk mengusulkan rancangan UU. Dengan kekuasaan yang simetris,

²⁹ Prakteknya, terjadi perluasan makna "golongan" tidak hanya badan-badan kolektif di bidang ekonomi, tetapi juga mencakup perwakilan ABRI. Hal ini tidak sesuai dengan makna "golongan" dalam UUD 1945. Menurut Bagir Manan, dihapuskannya Utusan Golongan dalam UUD 1945 setelah perubahan didasari dua hal, yaitu: pertama, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili; dan kedua, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Lihat Bagir Manan, *DPR, DPD..., op.cit*, hlm 81

³⁰ Muh. Yamin mengatakan bahwa "kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki tidak saja oleh wakil daerah – daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula wakil dari bangsa atau rakyat Indonesia seluruhnya yang dipilih dengan bebas". A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 278.

³¹ Lihat pendapat Arrend Lipjhart, *op.cit*, hlm. 206.

suatu UU melalui pembahasan dua tahap dalam MPR, baik ketika di bahas di DPR maupun di DPD (*double check*). Begitu pula dalam fungsi pengawasan, baik DPR maupun DPD harus memiliki hak-hak yang sama, seperti hak interpelasi, hak angket maupun hak menyatakan pendapat. Dengan demikian, pengawasan terhadap eksekutif (Presiden) dapat lebih efektif karena dilakukan baik terhadap DPR maupun DPD dengan kewenangan yang simetris.

Jika DPR dan DPD saat ini menjadi kamar-kamar MPR, yang terjadi adalah sistem bikameral sedang. Jika sistem ini diterapkan maka kekuasaan kamar kedua (DPD) menjadi lebih lemah, terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan daerah. Namun demikian, hal tersebut hanya berangkat bahwa DPD hanya mengurus kebijakan mengenai daerah di tingkat pusat.³² Menurut Bagir Manan hal tersebut merupakan sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar.³³ Dilihat dari komposisi dan cara pengisian DPR dan DPD, mencerminkan pola yang *incongruent* (tidak sama), DPR dipilih dengan sistem proporsional dan DPD dipilih dengan sistem distrik. Dengan demikian, alasan adanya kedua kamar tersebut sangat kuat, karena mencerminkan fungsi representasi yang benar-benar berbeda.

Pilihan ketiga, bikameral lemah (*asymmetrical-congruent*) tidak menjadi pilihan yang tepat bagi sistem perwakilan Indonesia.³⁴ Hal ini disebabkan karena dua hal. Pertama, jika kekuasaan antara kedua kamar tidak seimbang, maka manfaat dari keberadaan kamar kedua tidak optimal dan biaya yang

³² Konsep ini hampir sama dengan keberadaan Senat pada masa dalam Konstitusi RIS 1949 yang membatasi Senat dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah bagian, hubungan antar daerah bagian dan hubungan antara daerah bagian dengan pemerintah federal. Lihat pembahasan dalam sub bab A Bab ini.

³³ Bagir Manan, *DPR, DPD..., op. cit.* hlm 60. Di samping itu, alasan kuat untuk melibatkan daerah dalam seluruh praktek kekuasaan legislatif adalah bahwa semua pelaksanaan kekuasaan legislatif berpengaruh pada daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung.

³⁴ Jika hal ini diterapkan, maka kewenangan DPD hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan hubungan pusat-daerah dengan tidak memiliki kewenangan akhir dalam keputusan yang diambil, hampir sama dengan pengaturan DPD dalam UUD 1945.

dikeluarkan dengan adanya kamar kedua tidak sebanding dengan manfaat tersebut. Kedua, jika komposisi perwakilan dan cara pengisian kedua kamar sama, maka tidak ada lagi alasan keberadaan bagi kamar kedua karena mewakili masyarakat dengan jenis perwakilan dan cara yang sama.

Dalam sistem bikameral sedang, kekuasaan DPD dan DPR yang tidak simetris atau kewenangan DPD yang hanya berkaitan dengan kepentingan daerah bertentangan dengan gagasan mengikutsertakan daerah dalam seluruh penyelenggaraan pemerintahan di pusat. Dalam bikameral kuat, kewenangan yang simetris antara DPR dan DPD mewujudkan gagasan tersebut. Dalam hal pembentukan UU, kualitas suatu UU dapat lebih terjamin, karena telah dibahas baik oleh DPR maupun DPD. Di bidang pengawasan, maka hasil pengawasan DPD terhadap penyelenggaraan pemerintahan memiliki kedudukan yang kuat, karena dapat ditindaklanjuti oleh DPD dengan persetujuan DPR menggunakan hak-hak pengawasan legislatif. Dengan demikian, sistem bikameral kuat lebih tepat diterapkan dibandingkan sistem bikameral sedang.

Penerapan sistem bikameral kuat memiliki beberapa konsekuensi yuridis dalam UUD 1945. Pertama, segala kekuasaan badan perwakilan hanya ada pada MPR, sementara kedua kamarnya memiliki kewenangan tertentu dalam melaksanakan kekuasaan MPR. Dengan demikian, segala kekuasaan DPR, seperti dalam pembentukan UU, pemberian persetujuan atas beberapa kewenangan Presiden, pemilihan tiga orang hakim Mahkamah Konstitusi, menjadi kekuasaan MPR. Khusus bagi kewenangan "mengubah dan menetapkan UUD" dapat tetap menjadi kewenangan MPR dengan syarat ketentuan perubahannya tetap dibedakan dengan ketentuan pembentukan UU sehingga maksud untuk menjadikan UUD 1945 sebagai konsitusi yang *supreme* tetap terjaga. Kedua, sistem pengisian keanggotaan DPR dan DPD perlu dipertegas, tidak hanya dilihat dari perbedaan sistem pemilihan, namun juga diarahkan untuk menjamin efektifitas bikameral kuat.

Konsekuensi pertama, MPR memiliki kekuasaan penuh sebagai lembaga legislatif dengan kedudukan yang sederajat

dengan cabang kekuasaan lainnya. DPR dan DPD menjalan kekuasaan tersebut dalam hubungan kewenangan tertentu. Perubahan kedudukan ini akan membawa pengaruh terhadap tugas dan wewenang yang dimiliki oleh MPR. MPR akan serupa dengan 'Congress' (Amerika Serikat), 'Parliament' (Inggris), atau 'Staten Generaal' (Belanda).³⁵ Dengan demikian, MPR akan bertindak sebagai badan legislatif seperti DPR yang sekarang dengan kewenangan yang diperluas.³⁶ Dengan kekuasaan MPR tersebut, DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama memiliki hak – hak untuk melaksanakan kekuasaan MPR tersebut.³⁷

Mekanisme penyelesaian *deadlock* antara DPR dan DPD menjadi penting untuk dilembagakan terutama dalam pembentukan undang-undang.³⁸ Misalnya berkaitan dengan materi muatan RUU yang menjadi *exclusive power* masing-masing badan. Misalnya, kata akhir (*final say*) RUU APBN dan ratifikasi perjanjian internasional diputuskan oleh DPR, sedangkan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah akan diputus oleh DPD.

Konsekuensi lainnya yang perlu dilembagakan adalah dalam hal fungsi pengawasan di mana setiap kamar MPR, baik DPR dan DPD harus memiliki hak-hak pengawasan yang sama,

³⁵ Bagir Manan, *Teori..., op. cit.*, hlm 60.

³⁶ membentuk undang-undang, mengawasi jalannya pemerintahan; menetapkan APBN, mengesahkan perjanjian internasional, memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan perdamaian dengan negara lain, memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatan karena terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar UUD, atau tindak pidana berat lainnya, mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD. *Ibid.*, hlm 61.

³⁷ Antara lain: hak mengajukan rancangan undang-undang; meminta keterangan (interpelasi); melakukan penyelidikan (angket); melakukan perubahan atas rancangan undang-undang; mengajukan pernyataan pendapat, dan lain-lain hal yang diatur dalam undang-undang.

³⁸ Dalam kaitan ini, Bagir Manan mengusulkan RUU yang sudah disetujui DPR tetapi ditolak DUD dapat disahkan sebagai undang-undang apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR, kecuali RUU yang bertalian dengan kepentingan daerah. RUU yang disetujui DUD tetapi ditolak DPR harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan. Bagir Manan, *Teori..., op. cit.*, hlm 62.

seperti hak interpelasi, menyatakan pendapat dan hak angket.³⁹ Begitu pula dalam hal pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dalam masa jabatan, perlu melibatkan DPR.⁴⁰ Terhadap pertimbangan dalam pemberian amnesti, abolisi, pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain, kewenangan akhir dapat dilakukan dengan menempatkan DPR sebagai pemutus akhir.⁴¹ Dalam hal pengajuan 3 calon hakim MK, usulan keanggotaan diajukan dan diputuskan oleh anggota-anggota DPR dan DPD dalam sidang MPR. Proses internal, seperti *fit and proper test* dilakukan bersama-sama oleh DPR dan DPD.

Berdasarkan pembahasan di atas, maka konsekuensi transformasi kewenangan dari DPR, DPD ke MPR memerlukan perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan tersebut harus dilakukan dengan *grand design* yang jelas dan memegang prinsip-prinsip umum perubahan UUD, seperti prinsip kehati-hatian dan tidak ceroboh (*with deliberation, not lightly or wontonly*), memberikan kesempatan bagi rakyat untuk mengungkapkan pandangannya sebelum perubahan dilakukan, dan sebagainya.⁴²

Konsekuensi kedua mengenai sistem pemilihan, perbedaan

³⁹ Usulan pelaksanaan hak-hak tersebut dapat berasal dari anggota-anggota kedua kamar yang disetujui oleh satu kamar yang mengusulkan. Usulan tersebut diajukan pada kamar lainnya untuk setuju atau ditolak. Jika ditolak, maka usul tersebut dikembalikan pada kamar yang mengusulkan untuk dilakukan pemungutan suara dengan prinsip *single majority* (1/2 + 1). Jika hal itu tercapai, maka hak tersebut dapat dilaksanakan oleh MPR dan sebaliknya.

⁴⁰ Misalnya dengan memberikan kewenangan yang sama untuk mengusulkan pemberhentian tersebut, baik DPR maupun DPD berdasarkan alasan dalam Pasal 7A. Jika tetap melibatkan MK dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara tersebut, maka putusan MK tersebut juga harus bersifat *final and binding*. Dengan putusan MK tersebut Sidang MPR harus dilaksanakan hanya untuk mengesahkan putusan tersebut.

⁴¹ Namun demikian, sebagai sebuah pertimbangan hal tersebut tidak bersifat mengikat keputusan yang diambil Presiden. Hal ini disebabkan kedua kewenangan merupakan domain kekuasaan eksekutif (*pardoning power* dan *diplomatic power*). Lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 161 – 163, 177 – 179.

⁴² Di samping itu, bagi negara federal, harus melibatkan negara-negara bagian dan bukan tindakan yang sepihak, serta hak asasi manusia atau hak-hak golongan minoritas tetap harus dijamin. Lihat K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 84.

sistem Pemilu anggota DPR dan DPD telah sesuai dengan ciri *incongruent* sebagai salah ciri bikameral kuat. Namun demikian, perlu dipikirkan untuk menerapkan sistem distrik bagi pemilihan anggota DPR. Untuk menghindari kesamaan perwakilan dengan pemilihan anggota DPD, maka distrik sebagai daerah pemilihan anggota DPR harus lebih kecil wilayahnya, misalnya distrik diwujudkan dengan wilayah kecamatan. Urgensi sistem distrik bagi pengisian keanggotaan DPR adalah untuk menciptakan persaingan yang wajar, karena dalam sistem (satu) distrik pemilihan ini hanya akan terdapat "satu tiket" saja untuk dapat mengantarkan ke lembaga-lembaga perwakilan rakyatnya.⁴³ Dengan demikian, partai-partai politik akan didorong secara "natural" untuk bergabung satu sama lain (gejala "sentripetal").⁴⁴

E. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pembahasan di atas: pertama, sistem perwakilan Indonesia dalam UUD 1945 setelah perubahan tidak menganut sistem perwakilan unikameral dan bikameral, sehingga menimbulkan masalah baik secara normatif maupun praktik. Kedua, Sistem perwakilan yang lebih sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia adalah sistem bikameral, terutama untuk mengakomodasikan perwakilan teritorial, selain perwakilan politik. Sistem bikameral yang lebih tepat Indonesia adalah sistem bikameral kuat (*symmetrical-incongruent*). Hal ini sesuai dengan maksud kehadiran kamar kedua yaitu untuk melibatkan daerah dalam seluruh praktek pengelolaan negara di bidang kekuasaan legislatif, mengimbangi kamar pertama yang merupakan perwakilan politik. Ketiga, terdapat dua konsekuensi dari pilihan sistem bikameral kuat, yaitu menempatkan seluruh kekuasaan badan perwakilan ditransformasikan menjadi kewenangan MPR dengan melakukan perubahan (kelima)

⁴³ Rusadi Kantaprawira, "Menemukan Sistem Perwakilan di Indonesia", makalah, disampaikan pada acara *Focus Group Discussion (FGD)* Sistem Perwakilan di Indonesia, (Bandung: Bagian HTN FH Unpad - Yayasan Sri Soemantri 16 Juni 2008), hlm. 6.

⁴⁴ *Ibid.*

terhadap UUD 1945 yang tentunya harus disertai *grand design* yang jelas.

Sebagai saran, perlu dilakukan perubahan sistem Pemilu menjadi sistem distrik yang didukung dengan penyederhanaan partai politik menuju sistem dua partai merupakan prasyarat bagi efektifitas sistem bikameral. Selain itu, kewenangan Presiden dalam hal mengajukan rancangan UU dan memberikan persetujuan rancangan UU yang berasal dari badan perwakilan perlu ditinjau ulang untuk mengefektifkan peran MPR dalam sistem bikameral.

Daftar Pustaka

Buku dan Makalah

- Kartasmita, Ginanjar, 2007. "Kedudukan, Fungsi dan Peran DPD Dalam Perspektif Ketatanegaran Indonesia", makalah disampaikan pada *Focus Group Discussion (FGD)* dengan tema "Peran DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Bandung: Universitas Padjadjaran, 6 Agustus.
- Kantaprawira, Rusadi, "Menemukan Sistem Perwakilan di Indonesia", makalah, disampaikan pada acara *Focus Group Discussion (FGD)* Sistem Perwakilan di Indonesia, Bandung: Bagian HTN FH Unpad - Yayasan Sri Soemantri, 16 Juni.
- Kusuma, A.B., 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Komisi Hukum Nasional, 2008. *Penyempurnaan Amandemen UUD 1945, Masihkah Perlu? Kumpulan Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 25 – 26 Agustus.
- Lipjhart, Arrend, 1999. *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven and London: Yale University Press.
- Manan, Bagir, 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- _____, 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH-UII Press.
- _____, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH-UII Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Purnomowati, Reni Dwi, 2005. *Implementasi Sistem Bikameral*

dalam Parlemen Indonesia, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Susanti, Bivitri, (*et al*), 2007. *Bobot Kurang Janji Masih Terutang, Catatan PSHK Tentang Kualitas Legislasi 2006*, Jakarta: PSHK – Konrad Adenaeur Stiftung.

Wheare, K.C., 1975. *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press.

Websites

<http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/08/tgl/07/time/132948/idnews/814268/idkanal/10>, diakses tanggal 25 Agustus 2008.

<http://hukumonline.com/detail.asp?id=17651&cl=Berita>, diakses tanggal 25 Februari 2008.

KAJI ULANG TOLOK UKUR PENETAPAN DAERAH PEMILIHAN CALON ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH

H. Rosjidi Ranggawidjaja¹

Abstract

The Third Amendment of Constitution of the Republic of Indonesia 1945, determined that the Regional Representative Council (DPD) shall be elected from every province through a general election. The total number of members of the Regional Representative Council in every province shall be the same. There are comprises 4(four) members every province. They are elected by the people of from every province through a general election. The participants in the general election for the election of the members of the Regional Representative Council are individuals. The structure and composition of the Regional Representative Council shall be further regulated by law.

The Act No. 22, 2003 about the structure and composition of MPR, DPR, DPD and DPRD and The Act No. 10, 2008 about General Election; stated that the election territorial of the Regional Representative Council is province and the election territorial of the House of Representative is province or the part of the province. Actually, the election territorial of the House of Representative is the part of the province, namely two or more districts/cities. That criterion is unfair.

The election territorial of the Regional Representative Council must be revised. The participants for the election of

¹ Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Unpad, mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dan Magister Hukum (MH) dari Unpad.

the members of the Regional Representative Council and the participants for the election of the members of the House of Representatives must be the same, they have the same rights. If the province are consist of 10 districts/cities or more, and the number of population are five millions or more, the criteria of the election territorial of the Regional Representatives Council, must be similar with the House of Representatives.

Key word: DPD, general election, revised.

A. PENDAHULUAN.

Hingar-bingar pencalonan, kampanye, dan pencontrengan calon anggota badan legislatif dalam pemilihan umum 9 April 2009 telah berlalu. Hampir setiap menit bahkan detik, perkembangan perolehan suara sementara dari masing-masing partai politik diberitakan dalam media, terutama media elektronik. Namun, keadaan tersebut tidak demikian halnya dengan pemberitaan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pengisian keanggotaan DPD untuk kedua kalinya tersebut kurang atau bahkan tidak banyak diketahui oleh masyarakat pada umumnya, tidak jauh berbeda dengan keadaan pemilihan umum tahun 2004. Kebanyakan orang tidak tahu apa itu DPD. Hanya sebagian kecil golongan masyarakat mengetahui keberadaan DPD, tugas dan wewenang, fungsi serta perannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Padahal keberadaan DPD diatur dalam UUD 1945 Perubahan Ketiga, yaitu sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1); Pasal 22C; Pasal 22D, Pasal 22E; Pasal 23 ayat (2); Pasal 23E ayat (2); dan Pasal 23F ayat (1).

Kemudian sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal-pasal tersebut, dibentuk undang-undang organik, yaitu UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Mengenai cara pengisiannya diatur dalam undang-undang tentang pemilihan umum. Di dalam undang-

undang tentang pemilihan umum ditetapkan pula beberapa hal yang berkaitan dengan tata cara pengisian anggota DPD (khususnya). Peserta pemilihan umum untuk anggota DPD adalah perseorangan (Pasal 11 UU No. 10 Tahun 2008). Mereka adalah perseorangan warga negara Indonesia yang berdomisili di provinsi ybs, dengan persyaratan-persyaratan tertentu lainnya dan sebelum mencalonkan harus mendapat dukungan dari rakyat dalam provinsi ybs. Persyaratan dukungan tersebut sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 13 UU No. 10 Tahun 2008 harus disertai dengan tanda tangan dan atau cap jempol serta fotocopy KTP pendukung. KTP pendukung harus masih berlaku. Sesudah disampaikan ke KPU Provinsi di mana calon mendaftarkan diri, dilakukan verifikasi oleh KPU.² Jumlah kursi anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat). Dengan demikian setiap provinsi diwakili oleh 4 (empat) orang wakil, sedangkan daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah provinsi.³ Jadi sistem pemilihannya adalah sistem distrik berwakil banyak.

Berbeda dengan DPD, keanggotaan DPR ditetapkan berdasarkan peroleh suara secara berimbang dan didasarkan kepada Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi.⁴ Daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota, sedangkan daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan.⁵

Oleh karena sistem pemilihan umum anggota DPD tahun 2009 tidak jauh berbeda dengan keadaan sistem pemilihan umum tahun 2004, maka perlu dikaji ulang mengenai bagaimana tolak ukur penetapan daerah pemilihan anggota DPD dibandingkan dengan DPR?

² Pasal 11 s/d 13 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.

³ Pasal 30 dan 31 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.

⁴ Dalam praktiknya adalah bagian dari provinsi, yaitu kabupaten dan atau kota atau bagian dari kabupaten.

⁵ Pasal 22 hingga 27 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.

B. PEMBAHASAN

a. Kedudukan, Fungsi, Dan Wewenang DPD

DPD dibentuk untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara khususnya pembentukan undang-undang dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, termasuk gagasan membentuk sistem dua kamar.⁶ Dengan demikian maka DPD memiliki tugas berkaitan dengan pembentukan undang-undang dan tugas supervisi atas pelaksanaan undang-undang mengenai materi tertentu. Tugas DPD berkaitan dengan pembentukan undang-undang ialah mengajukan RUU kepada DPR dan *ikut membahas* RUU mengenai materi tertentu. Adapun yang dimaksud RUU dengan materi tertentu tersebut adalah 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. DPD *dapat* ikut membahas RUU berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapat dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.⁷ Perkataan "*dapat ikut membahas*"

⁶ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm 3.

⁷ Pasal 22D menyatakan:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang 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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang

mengandung makna bahwa apabila DPR tidak mengundangnya, karena yang menyelenggarakan sidang untuk membahas RUU adalah DPR, maka DPD tidak dapat memberikan "masukan" dan atau memberikan penjelasan, walaupun RUU tersebut berasal dari DPD. Demikian pula tugas pengawasan yang dilakukan oleh DPD terbatas pada materi tertentu, sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 Perubahan Ketiga Pasal 22D ayat (3), yang menyatakan: Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang DPD diatur lebih lanjut dalam UU No. 22 Tahun 2003 Pasal 40 hingga Pasal 47. Mengenai kedudukan DPD disebutkan dalam Pasal 40, yang menyatakan sebagai berikut: DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Betapa lemahnya kedudukan DPD tergambar dari rumusan Pasal 43 dan Pasal 44.⁸ DPD hanya berfungsi komplementer

anggaran pendapat dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

⁸ Pasal 42 menyatakan:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
- (3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

Pasal 43

- (1) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi

(pelengkap) terhadap DPR⁹, dia tidak memiliki fungsi untuk memutus.

b. Persyaratan Pencalonan Menjadi Anggota DPD.

Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta Pemilihan Umum dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
- b. provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
- c. provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang

daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.

- (2) DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.
- (3) Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.
- (4) Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Pasal 44:

- (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.
- (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

⁹ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm 6.

- pemilih;
- d. provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
 - e. provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.

Dukungan sebagaimana dimaksud di atas harus tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Persyaratan sebagaimana dimaksud dibuktikan dengan daftar nama disertai tanda tangan atau cap jempol dan fotocopy Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain yang sah. Seorang pendukung tidak diperbolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD. Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD dinyatakan batal.¹⁰

c. Perbandingan Daerah Pemilihan anggota DPD dan anggota DPR.

Ada perbedaan yang sangat mencolok mengenai penetapan daerah pemilihan untuk anggota DPD dibandingkan dengan daerah pemilihan untuk anggota DPR. Bagi calon anggota DPD yang berdomisili di provinsi yang wilayahnya sangat luas dan jumlah penduduknya yang padat, dirasakan sangat berat untuk mendapatkan dukungan. Demikian juga dalam melakukan sosialisasi dan kampanye. Faktanya penetapan daerah pemilihan untuk anggota DPR jauh lebih sempit dibandingkan dengan penetapan daerah pemilihan untuk keanggotaan DPD¹¹. Contohnya, penetapan keanggotaan DPR untuk daerah pemilihan

¹⁰ Pasal 15 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum jo. Pasal 11 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹¹ Pasal 22 menyatakan:

- (1) Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi.
- (2) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.

Kota Bandung dan Cimahi dengan jumlah kursi 3 (minimal), sangat kontras perbedaannya dengan keanggotaan DPD untuk wilayah Provinsi Jawa Barat dengan jumlah kursi 4 (maksimal). Akan lebih adil apabila daerah pemilihan keanggotaan DPD untuk provinsi yang memiliki luas wilayah tertentu (misalnya memiliki lebih dari 10 kabupaten/kota) dengan jumlah penduduk lebih dari lima juta orang, daerah pemilihannya ditetapkan berdasarkan bagian provinsi atau terdiri atas beberapa kabupaten/kota saja. Contohnya, untuk wilayah Provinsi Jawa Barat, dapat dibagi dalam 4 bagian/daerah pemilihan, yaitu:

- a. Jawa Barat bagian Barat (daerah pemilihan I) yang meliputi: Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi, Kota Sukabumi, Kabupaten Cianjur, dan Kab. Bandung Barat;
- b. Jawa Barat bagian Utara (daerah pemilihan II) yang meliputi: Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Subang, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Bandung Barat dan Karawang;
- c. Jawa Barat bagian Timur (daerah pemilihan III) yang meliputi: Kabupaten. Indramayu, Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Sumedang;
- d. Jawa Barat bagian Selatan/Tengah (daerah pemilihan IV) yang meliputi: Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut, Kota Tasikmalaya, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, Kota Banjar.

Setiap bagian provinsi memperebutkan satu kursi. Demi keadilan penetapan calon-salon untuk bagian provinsi dilakukan dengan cara diundi. Penyempitan daerah pemilihan tersebut dimaksudkan agar tidak terlalu luas dan para calon membutuhkan biaya yang relatif kecil, sehingga calon anggota DPD tidak didominasi oleh mereka yang berduit tebal. Jika hal tersebut dibandingkan dengan daerah pemilihan bagi anggota DPR tidak terdapat perbedaan yang mencolok, sehingga hukum akan berpihak pula kepada "*keadilan*" bukan semata demi "*ketertiban*".¹²

¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam*

C. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Tolak ukur penetapan daerah pemilihan untuk keanggotaan DPD sebaiknya berdasarkan bagian dari wilayah provinsi. Dengan demikian maka "*perjuangan*" calon anggota DPD akan berbanding lurus dengan "*perjuangan*" calon anggota DPR, sehingga tidak menimbulkan "*kecemburuan*". Demikian pula calon anggota DPD tidak terlalu "*berat*" menanggung beban biaya, tenaga, waktu dan berbagai resiko lainnya dalam bersosialisasi (berkampanye). Pada sisi lain, calon anggota DPD akan lebih intensif berkomunikasi dengan rakyat dan pada akhirnya relatif mudah dikenal dan efektif dalam "*menyerap*" aspirasi masyarakat.

Saran

Sebagai konsekuensi dari penerapan "tolok ukur" tersebut, maka perlu dilakukan revisi terhadap ketentuan dalam undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta undang-undang tentang pemilihan umum, khususnya mengenai kriteria daerah pemilihan. Bagi provinsi yang memiliki jumlah penduduk di bawah lima jutaan dan banyaknya daerah kabupaten atau kota di dalam wilayah provinsi tersebut lebih dari 10, penetapan daerah pemilihan didasarkan kepada kriteria tersebut. Dengan demikian maka daerah pemilihan untuk penetapan anggota DPD didasarkan pada wilayah provinsi dan atau bagian dari provinsi. Hal tersebut dapat diatur dalam undang-undang, seperti halnya pengaturan mengenai daerah pemilihan untuk anggota DPR.

Daftar Pustaka

Buku

- Kusumaatmadja, Mochtar tanpa tahun. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta.
- Manan, Bagir 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: UII Press.
- Ranawidjaja, Usep 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soemantri, Sri 1979. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Strong C.F., 1966. *Modern Political Constitutions*, London: Sidgwick & Jackson Limited.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, Keempat UUD 1945*.
- _____ *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*.
- _____ *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD*.

**PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN UMUM
(PHPU) DI MAHKAMAH KONSTITUSI
SEBAGAI UPAYA HUKUM TERAKHIR
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA
PEMILIHAN UMUM**

Rahayu Prasetianingsih¹

Abstract

Indonesian Constitutional Court reach to 400 cases. The Constitutional Court only accept the registration if the appeal influence the seat in parliament the limitation of the appeal of the case is the effort of the court to decrease the number of the appeal. Constitutional Court decision is the final legal effort for the political party and personal election participant. Judicial procedure dispute of general election in Constitutional Court is start from the registration with administrative requirement, examination of evidence and the witness through the decision. Constitutional Court only have 30 day to examine the case. The limitation of the time to examine dispute of general election made Constitutional Court should work extra hard on it. One of solution to decrease of the dispute is to decrease the number of general election participant with the tight requirement.

Key words: Constitutional Court, General Election, Dispute.

¹ Dosen Fakultas Hukum Unpad, sedang melanjutkan studinya di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia.

A. Pendahuluan

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK)² adalah untuk memeriksa perselisihan hasil Pemilu, baik pemilu legislatif (pemilu DPR, DPD dan DPRD), pemilu presiden hingga pemilihan Kepala Daerah³

Pasca pemilu legislatif 2009 MK memeriksa ratusan⁴ perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang diajukan oleh partai politik maupun perorangan calon anggota DPD, ratusan perkara tersebut diajukan oleh berbagai partai politik yang merasa bahwa berdasarkan perhitungannya seharusnya memperoleh kursi, baik itu berdasarkan bilangan pembagi pemilih maupun berdasarkan suara sisa.

Walaupun sengketa secara formal antara partai politik dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) - karena yang dimohonkan untuk dibatalkan adalah Keputusan KPU – tetapi pada prakteknya yang berhadapan adalah antar partai politik yang memohon pembatalan Keputusan KPU (Pemohon) dan partai politik yang mempertahankan kursi yang digugat.

Sebenarnya MK sudah membatasi agar jumlah permohonan yang masuk tidak terlalu banyak dengan hanya menerima perkara hasil penghitungan/jumlah suara hasil pemilihan umum yang mempengaruhi perolehan kursi saja.⁵

Walaupun MK membatasi hanya suara yang mempengaruhi perolehan kursi yang dapat dimohonkan pembatalannya, tetap saja jumlah perkara yang masuk cukup banyak, dan kesemuanya harus diperiksa dan diputus oleh MK dalam waktu 30 hari kerja, sehingga MK harus kerja ekstra keras untuk memeriksa dan

² Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Ketua Mahkamah Konstitusi mengatakan, “dari 40 perkara partai politik, terdapat 400 kasus. 100 kasus di antaranya dari tingkat dewan pimpinan pusat (DPP)”, Okezone.com, “Perkara Pemilu di MK Alami Kenaikan”, 13 Mei 2009, <http://pemilu.okezone.com/read/2009/05/13/267/219384/perkara-pemilu-di-mk-alami-kenaikan>, diakses tanggal 9 Juni 2009.

⁵ Pasal 5 PMK No. 16

memutus permohonan-permohonan yang diajukan oleh peserta pemilu.⁶ Isi tuntutan permohonan bermacam-macam dan yang paling umum adalah permintaan perubahan jumlah hasil suara berdasarkan rekap dari bukti-bukti yang diberikan, ada juga permohonan untuk pemilihan ulang atau penghitungan ulang di daerah pemilihan tertentu.

B. Pembahasan

1. Pemilihan Umum Sebagai Proses pelaksanaan Demokrasi Di Indonesia

Pemilihan umum sebagai salah satu pelaksanaan demokrasi, pemilu menjadi proses untuk mengetahui apa yang menjadi kehendak rakyat dalam menentukan siapa yang menjadi pemegang pemerintahan negara, dan menunjukkan kehendak rakyat tentang bagaimana negara ini dijalankan.

Demokrasi menurut Polybios merupakan penolakan terhadap monarchie yang menindas rakyatnya. Demokrasi berasal dari kata "*democratie*" terdiri dari kata "*demos*" yang berarti rakyat dan "*cratos*" yang berarti kekuatan atau kekuasaan. Maka *democratie* berarti kekuasaan yang ada pada rakyat seluruhnya.⁷

Demokrasi dalam arti yang sangat tepat, yaitu Pemerintahan oleh rakyat sendiri, hanya ada, apabila berwujud demikian rupa, bahwa segala putusan pemerintahan selalu diambil oleh rakyat seluruhnya, yang untuk itu setiap kali berkumpul dalam suatu rapat raksasa.⁸ Ternyata wujud demokrasi semacam ini hanya mungkin, kalau suatu negara berwilayah kecil sekali dan jumlah anggota masyarakatnya juga amat sedikit. Untuk mencapai

⁶ Mahkamah Konstitusi, "PHPUPKS: Sidang Berlangsung 17 Jam, Terlama dalam Sejarah MK", "...Sidang dibuka pada Kamis pukul 14.00 WIB dan berlangsung hingga Jumat pagi pukul 07.00 WIB pada hari berikutnya dengan waktu kurang lebih selama 17 jam. Inilah sidang terpanjang dalam sejarah berdirinya MK...", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=3164> diakses tanggal 9 Juni 2009.

⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, (Jakarta: Eresco, 1981), hlm. 22

⁸ *Ibid*, hlm. 25

efisiensi pengambilan keputusan seperti itu hanya dilakukan untuk hal-hal yang terkait dengan garis-garis besar dari cara menjalankan pemerintahan sedangkan pelaksanaan garis-garis besar pemerintahan tersebut diserahkan pada segelintir orang saja.

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹

Tata cara pelaksanaan pemilu pada dasarnya sangat ditentukan oleh bentuk Lembaga Perwakilan, parpol yang ada serta sistem politik pada suatu negara.¹⁰ Sistem pemilu berbeda satu sama lain karena perbedaan sistem politik yang berpengaruh pada pandangan terhadap pemilih. Oleh karena itu dikenal dua sistem pemilu, yaitu :¹¹

1. Sistem pemilihan organis;
2. Sistem pemilihan mekanis.

Sistem pemilihan umum dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Pandangan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Mengutamakan individu sebagai pengenali hak pilih aktif dan memandang rakyat (korps pemilih) sebagai suatu massa individu-individu yang masing-masing mengeluarkan satu suara (suara dirinya sendiri) dalam setiap pemilihan. Sistem pemilihan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan: geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh tani, cendekiawan) dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Masyarakat dipandanginya sebagai

⁹ Pasal 1 Angka 1 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

¹⁰ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, (Jakarta: Ramdika Prakarsa, 2005), hlm. 220

¹¹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 223-224

suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalite organisme itu, seperti persekutuan-persekutuan hidup tersebut diatas.¹² Indonesia menjadikan sistem pemilunya dalam bentuk sistem pemilu organis karena dengan pemilu legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemilu sangat besar artinya bagi kelompok warganegara yang tergabung dalam suatu organisasi Partai politik (Parpol). Sistem kepartaian dunia umumnya terdiri atas tiga sistem partai yaitu, sistem satu partai (*monoparty system*), sistem dua partai (*duoparty system*) dan sistem multi partai (*multiparty system*).¹³ Dalam Pemilu 2009 Indonesia mempergunakan sistem multi partai dengan 42 partai politik yang menjadi peserta pemilu baik partai politik nasional maupun partai politik lokal di Aceh.¹⁴ Jumlah partai politik peserta pemilu yang sangat banyak tersebut tentunya membuat proses pemilu berjalan lebih rumit, termasuk dalam hal penyelesaian berbagai sengketa yang muncul.

Menurut Miriam Budiardjo¹⁵, secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik- (biasanya) dengan cara konstitusionil – untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.¹⁶ Sedangkan Carl J. Frederich mendefinisikan partai politik sebagai:

“A Political Party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the

¹² Moh Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ke-5, (Jakarta PSHTN-UI & CV Sinar Bakti, 1983), hlm. 333-334

¹³ *Ibid*, hlm. 219

¹⁴ Terdapat 6 partai lokal khusus di NAD yang ikut menjadi peserta dalam Pemilu. *Kompas*, “Daftar Parpol Peserta Pemilu 2009”, Senin, 7 Juli 2008, <http://www.kompas.com/read/xml/2008/07/07/23212471/daftar.parpol.peserta.pemilu.2009>, diakses pada 9 Juni 2009.

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1993), hal. 161

¹⁶ *Ibid*.

further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages”

Pasal 1 UU No. 2 Tahun 2008¹⁷ tentang Partai Politik, mendefinisikan Partai Politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Dalam sejarah pemilu Indonesia baru pada pemilu 2009 Partai politik lokal dapat menjadi peserta pemilu legislatif, setelah sebelumnya partai politik lokal ini dapat mengikuti pemilihan Kepala Daerah di Aceh berdasarkan UU Pemerintahan Aceh.¹⁸

2. Berbagai Permasalahan Dalam Pemilu 2009

Proses pemilu sebagai sebuah proses politik bukan berarti tanpa permasalahan-permasalahan, dengan dibentuknya lembaga pengawas pemilu (Badan Pengawas Pemilu/Bawaslu pada tingkat pusat dan Panitia Pengawas Pemilu/Panwas pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) merupakan suatu indikasi bahwa pelanggaran-pelanggaran pemilu sudah menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindari. Pelanggaran terbanyak yang dilakukan pada masa menjelang sampai pelaksanaan pemilu 2009 berdasarkan data dari Bawaslu adalah pelanggaran administratif, yakni sebanyak 496 pelanggaran. Pelanggaran ini antara lain surat suara tertukar sebanyak 207 laporan, logistik kurang sebanyak 146, pemilih yang tidak masuk daftar pemilih tetap (DPT) tapi tetap diperbolehkan mencontreng sebanyak 20, politik uang sebanyak 22, intimidasi/ kekerasan sebanyak 17 kasus.¹⁹

¹⁷ Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

¹⁸ UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

¹⁹ Mendekati batas akhir, laporan pelanggaran yang diterima Bawaslu mengalami

Permasalahan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Tahapan penyelenggaraan pemilu 2009 telah diawali dengan permasalahan hukum seperti penyerahan data kependudukan atau Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) oleh Pemerintah kepada KPU yang tidak lengkap dan proses pembentukan struktur KPU di daerah yang tidak sesuai jadwal, keterlambatan pembuatan beberapa aturan, kesalahan pengumuman DCT dan pengumuman DPT yang belum final.²⁰ Besarnya jumlah berbagai permasalahan tersebut tentunya sangat berhubungan dengan jumlah peserta pemilu baik perorangan maupun partai politik.

Permasalahan Pelanggaran peraturan tentang Pemilihan Umum terutama Pelanggaran Kampanye pemilu, Permasalahan Tindak Pidana pemilu lainnya, Permasalahan *Money Politics*, Kecurangan dalam proses pemilihan dan penghitungan suara sudah sangat mungkin mempengaruhi hasil pemilu, secara hukum permasalahan tersebut diberikan jalur-jalur penyelesaiannya baik secara administratif, maupun dengan hukum acara pidana untuk pelanggaran pidana, dan berujung pada upaya hukum terakhir yang dapat ditempuh oleh peserta pemilu dalam sengketa hasil pemilu melalui Proses PHPU di Mahkamah Konstitusi.

peningkatan. Hingga Minggu (12/4) pukul 18.18 WIB, Bawaslu telah menerima sebanyak 758 laporan. "Jumlah ini terus meningkat mendekati batas akhir," ujar anggota Bawaslu Wahidah Suaeb. Ia menyebutkan pelanggaran terbanyak yang dilakukan adalah pelanggaran administratif, yakni sebanyak 496 pelanggaran. Pelanggaran ini antara lain surat suara tertukar sebanyak 207 laporan, logistik kurang sebanyak 146, pemilih yang tidak masuk daftar pemilih tetap (DPT) tapi tetap diperbolehkan mencontreng sebanyak 20, politik uang sebanyak 22, intimidasi/ kekerasan sebanyak 17 kasus. Pelanggaran lain yakni pidana, mencapai 96 kasus. Dan pelanggaran lain-lain mencapai 166 kasus. Pelanggaran ini meliputi terdaftar di dua tempat sebanyak 158 kasus dan konflik kekerasan sebanyak delapan kasus. Wahidah menyatakan tingginya angka pelanggaran ini kemungkinan disebabkan oleh tingkat benturan konflik yang tinggi. Selama ini tercatat 44 parpol peserta pemilu, termasuk 6 partai lokal di Aceh, serta 8.000 caleg nasional. Media Indonesia, "Tingkat-Tingkat Pelanggaran Pemilu 2009", 12 April 2009. <http://www.mediaindonesia.com/read/2009/04/04/69401/3/1/Tinggi-Tingkat-Pelanggaran-Pemilu-2009>, diakses pada tanggal 9 Juni 2009.

²⁰ KRHN, "Pelanggaran Pemilu 2009 dan Mekanisme Penyelesaiannya", *position paper*, KRHN-TIFA Foundation, 2008, hlm. 2. www.reformasihukum.org/file/kajian/PelanggaranPemilu.rtf, diakses pada 9 Juni 2009.

3. Perselisihan Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi

Pasal 1 angka 3 huruf c UU No. 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi²¹ menyatakan bahwa salah satu permohonan yang dapat diajukan kepada MK adalah Permohonan mengenai perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selanjutnya pengaturan tentang prosedur permohonan perselisihan hasil pemilu diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perselisihan hasil pemilu ini adalah perselisihan antara peserta pemilu dan Komisi pemilihan Umum (KPU) atau Komisi independen Pemilu (KIP).²² Peserta pemilu dalam hal ini adalah partai politik dan perseorangan calon anggota DPD.

4. Hukum Acara PPHU

1. Para pihak

Yang menjadi para pihak²³ dalam PPHU adalah pemohon, perorangan WNI calon anggota DPD, partai politik peserta pemilu baik nasional maupun partai lokal, KPU sebagai termohon, KPUD atau KIP sebagai turut termohon, dan Pihak terkait, yaitu partai politik selain pemohon yang mempunyai kepentingan dengan perkara yang dimohonkan oleh pemohon.

2. Objek Permohonan

Objek²⁴ PPHU adalah penetapan perolehan suara hasil pemilu yang telah diumumkan secara nasional oleh KPU²⁵ yang

²¹ UU No. 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 4316

²² Pasal 1 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

²³ Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

²⁴ Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

²⁵ Pada Pemilu 2009 Keputusan KPU Nomor 255/Kpts/KPU Tahun 2009 Tanggal 9 Mei 2009 tentang Penetapan dan pengumuman Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan

mempengaruhi terpenuhinya ambang batas 2,5%, perolehan kursi partai politik disuatu daerah pemilihan (Dapil), atau kursi partai lokal di Aceh, terpilihnya calon anggota DPD.²⁶

Batas waktu pengajuan permohonan oleh pemohon paling lambat 3x24 jam sejak pengumuman penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Permohonan tertulis dalam bahasa Indonesia yang ditandatangani oleh Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal dari Dewan Pimpinan Pusat dari parpol peserta pemilu. MK memberikan kemudahan dalam pendaftaran permohonan dapat dilakukan melalui Permohonan *online*, *email*, arat Faksimili, dengan ketentuan permohonan asli harus diserahkan kepada MK 3x24 jam sejak berakhirnya tenggang waktu sebagaimana disebut diatas.

Batas waktu 3 hari yang dihadapi oleh Partai politik dalam menyiapkan berkas permohonan²⁷ dan pembuktian dengan berbagai model form dari KPU yang dipergunakan saat pemilu terlebih jika harus membuktikan berdasarkan form model C dan C1 (hasil rekap suara di tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS)) sebagai bukti yang paling mendasar karena berasal dari tempat pemungutan suara langsung, dengan jumlah TPS yang sangat banyak menyebabkan berkas yang disiapkan sangat banyak karena untuk satu daerah pemilihan saja bisa jadi terdapat ratusan TPS, belum lagi kesemua berkas tersebut harus dibuat rangkap 12²⁸ terutama untuk daerah-daerah terpencil yang harus didatangkan ke Jakarta, walaupun untuk pemeriksaan saksi, MK sudah menyediakan media pemeriksaan dengan *Video*

perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009.

²⁶ Pasal 5 PMK

²⁷ Pasal 74 ayat (3) UU MK *juncto* Pasal 259 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 10/2008), dan Pasal 6 ayat (1) PMK 16/2009 menentukan, bahwa permohonan hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Komisi Pemilihan Umum mengumumkan keputusan hasil pemilihan umum secara nasional.

²⁸ Pasal 11 ayat (3)

*Conference*²⁹

Permasalahan ketidakmengertian pelaksana dilapangan juga menjadikan seringkali Form Model C dan C1³⁰ berita acara penghitungan suara di tingkat TPS tidak ada atau tidak diserahkan³¹ kepada saksi³² peserta pemilu.

Isi permohonan sekurang-kurangnya memuat identitas pemohon, nama, alamat, nomor telepon (kantor, rumah, telepon seluler) nomor faksili, dan/atau email. Isi permohonan menguraikan secara jelas tentang kesalahan hasil perhitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil perhitungan yang benar menurut pemohon, permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Pemohon. Permohonan harus disertai dengan bukti-bukti yang mendukung.

3. Pemeriksaan Permohonan

Pemeriksaan pendahuluan³³ dilakukan sidang terbuka untuk umum dengan Panel Hakim sekurang-kurangnya 3 orang hakim, untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Perbaikan permohonan oleh pemohon sekurang-kurangnya 1 x 24 jam.

Pemeriksaan persidangan³⁴ dilakukan setelah pemeriksaan pendahuluan, sidang terbuka untuk umum dengan Panel Hakim dan atau Pleno Hakim dengan tahapan: jawaban termohon, keterangan Pihak Terkait, pembuktian dan kesimpulan, bila

²⁹ Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengajuan Permohonan Elektronik (*electronic filing*) dan Pemeriksaan Persidangan Jarak Jauh (*Video Conference*)

³⁰ Lampiran peraturan KPU No. 03 Tahun 2009

³¹ Pasal 6 Huruf g Peraturan KPU No. 03 tahun 2009

³² Pasal 1 Angka 16 Peraturan KPU No. 03 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009

³³ Pasal 8 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

³⁴ Pasal 9 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

perlu hakim dapat menetapkan putusan sela sebelum putusan akhir.

Alat bukti terdiri dari:³⁵ (a) surat atau tulisan, (b) keterangan saksi, (c) keterangan ahli, (d) keterangan para pihak, (e) petunjuk, dan (f) informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik.

Rapat Permusyawaratan³⁶ Hakim diselenggarakan secara tertutup untuk mengambil putusan setelah pemeriksaan persidangan dianggap cukup, dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim konstitusi pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah mufakat, bila musyawarah mufakat tidak tercapai maka dilakukan voting, dengan suara akhir ketua rapat cukup menentukan.

4. Putusan³⁷

Putusan paling lambat 30 hari kerja sejak pendaftaran permohonan, dilakukan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dengan sekurang-kurangnya 7 orang hakim Konstitusi. Amar Putusan dapat menyatakan:³⁸

1. **Permohonan tidak dapat diterima** bila pemohon bukan pihak yang dapat bersengketa, objeknya bukan merupakan objek PHPU atau tidak melalui/mengikuti prosedur pendaftaran sidang yang benar.
2. **Permohonan dikabulkan** bila terbukti beralasan dan Mahkamah membatalkan hasil penghitungan suara oleh KPU serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.
3. **Permohonan ditolak** apabila permohonan terbukti tidak beralasan.

MK dengan jumlah Hakim Konstitusi 9 orang dan tugasnya tidak hanya untuk memutus PHPU saja tentunya mendapat

³⁵ Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 13 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

³⁶ Pasal 14 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

³⁷ Pasal 15 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

³⁸ Pasal 15 Ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009

beban yang cukup berat untuk dapat memutus sengketa PHPU dalam waktu 30 hari. Bagaimana jika MK memutus PHPU lebih dari 30 hari kerja, padahal UU menyebutkan bahwa batas waktu putusan yang dimiliki MK adalah 30 hari kerja³⁹ sejak permohonan diajukan atau menurut penafsiran MK sejak dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) bagaimana keabsahan keputusan MK tersebut. Artinya pada pemilu legislatif 2009 MK menerima pendaftaran permohonan PHPU paling lambat tanggal 12 Mei 2009, maka MK mempunyai waktu sampai dengan tanggal 24 Juni 2009

Bahwa kedudukan MK tidak berada di atas UU dan lembaga negara yang lain termasuk pembentuk UU. MK mempunyai kewenangan yang berkaitan dengan UU adalah apabila ada permohonan pembatalan UU dan baru bisa membatalkan apabila MK menganggap dengan alasan yang cukup UU tersebut telah bertentangan dengan UUD 1945 secara formal maupun secara materiil. Di lain pihak UUD juga tidak menentukan batas waktu 30 hari untuk pemeriksaan dan putusan MK dalam PHPU.

Untuk mengesahkan putusan PHPU yang melampaui batas waktu 30 hari dari UU Pemilu tersebut, dengan alasan tidak diatur dalam UUD tetapi kembali bahwa PHPU perlu diselesaikan secara cepat karena merupakan rangkaian agenda suksesi ketatanegaraan Indonesia, yang apabila mengalami hambatan atau perubahan akan menimbulkan efek yang dapat mengganggu stabilitas negara. Namun demikian, terlihat MK tetap berupaya optimal untuk dapat memenuhi batas waktu pemeriksaan dan putusan 30 hari tersebut walaupun harus bekerja ekstra keras untuk itu. Bahkan MK menunda memeriksa permohonan-permohonan lain serta tetap bekerja pada hari di luar hari kerja,

³⁹ Pasal 78 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai permohonan atas perselisihan hasil pemilihan umum wajib diputus dalam jangka waktu:

5. paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, dalam hal pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden;
6. paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, dalam hal pemilihan umum anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

yaitu hari sabtu yang seharusnya dihitung sebagai hari libur.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa pihak yang berhadapan adalah pemohon dari perorangan atau partai politik peserta pemilu dengan KPU sebagai termohon, namun pada prakteknya yang berhadapan justru pemohon dengan pihak terkait yaitu perorangan atau partai politik peserta pemilu yang menurut keputusan KPU memperoleh kursi (biasanya kursi terakhir disuatu daerah pemilihan) untuk mempertahankan kursi yang telah diperolehnya.

C. Kesimpulan dan Saran

1. Pemilihan Umum sebagai proses pelaksanaan demokrasi dan sebagai proses politik tidak terlepas dari berbagai permasalahan pelanggaran dan kecurangan yang mempengaruhi keabsahan hasil pemilu yang ditetapkan oleh KPU.
2. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tata negara di Indonesia menjadi lembaga yang berwenang memutus Perselisihan hasil Pemilihan Umum dan menjadi jalan terakhir secara hukum dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilu yang harus dihormati oleh para peserta pemilu.
3. Mahkamah Konstitusi harus dapat menyelesaikan pemeriksaan dan memberikan putusan PHPU dalam waktu sesingkat-singkatnya karena menyangkut agenda ketatanegaraan dan proses pertarungan politik dari partai-partai politik untuk duduk dalam kekuasaan.

Saran yang dapat diberikan dalam tulisan ini untuk memperkecil jumlah berbagai pelanggaran pemilu dan jumlah perkara yang dimohonkan dalam PHPU salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan membatasi jumlah partai politik peserta pemilu maupun perorangan calon anggota DPD, pengurangan jumlah peserta pemilu dapat dilakukan dengan memperketat berbagai persyaratannya.

Daftar Pustaka

Buku

- Budiardjo, Miriam, 1993. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kusnardi, Moh & Harmaily Ibrahim, 1993. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSHTN-UI & CV Sinar Bakti.
- Morissan, 2005. *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdika Prakarsa.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1981. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta: Eresco
- Ranawijaya, Usep, 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- _____*Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 4316*.
- _____*Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- _____*Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*.
- _____*Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik*.
- _____*Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
- _____,*Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009*
- _____*Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengajuan Permohonan Elektronik*

(electronic filing) dan Pemeriksaan Persidangan Jarak Jauh (Video Conference)

Peraturan KPU No. 03 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009.

Keputusan KPU Nomor 255/Kpts/KPU Tahun 2009 Tanggal 9 Mei 2009 tentang Penetapan dan pengumuman Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009.

Sumber Elektronik

Kompas, "Daftar Parpol Peserta Pemilu 2009", Senin, 7 Juli 2008, <http://www.kompas.com/read/xml/2008/07/07/23212471/daftar.parpol.peserta.pemilu.2009>, diakses pada 9 Juni 2009.

KRHN, "Pelanggaran Pemilu 2009 dan Mekanisme Penyelesaiannya", *position paper*, KRHN-TIFA Foundation, 2008, www.reformasihukum.org/file/kajian/PelanggaranPemilu.rtf, diakses pada 9 Juni 2009.

Okezone.com, "Perkara Pemilu di MK Alami Kenaikan", 13 Mei 2009. <http://pemilu.okezone.com/read/2009/05/13/267/219384/perkara-pemilu-di-mk-alami-kenaikan>, diakses tanggal 9 Juni 2009.

Mahkamah Konstitusi, "PHPU PKS: Sidang Berlangsung 17 Jam, Terlama dalam Sejarah MK", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=3164> diakses tanggal 9 Juni 2009.

Media Indonesia, "Tingkat-Tingkat Pelanggaran Pemilu 2009", 12 April 2009.

<http://www.mediaindonesia.com/read/2009/04/04/>

69401/3/1/Tinggi-Tingkat-Pelanggaran-Pemilu-2009,
diakses pada tanggal 9 Juni 2009.

**KEDUDUKAN KOMISI INDEPENDEN
SEBAGAI STATE AUXILIARY INSTITUTIONS
DAN RELEVANSINYA DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN INDONESIA¹**

Miranda Risang Ayu²

Abstract

In the modern states, societies demand the governments to be more effective and efficient in the exercise of their functions as the public service providers. So, states create various states' auxiliary organs as the additions, assistances or supporting institutions to the governments. Indonesia is considered to have various forms of institutions of this kind. The legal bases of the establishments of these institutions are different and ambiguous, especially related to their independence status. The aim in establishing these institutions are different, due to different problems, but the facts so far have proven that there have been frictions between the related institutions. It is important to investigate the grand design of the Indonesian government institutions to determine the position of the state auxiliary institutions.

The position of the states auxiliary institutions in the whole governmental structure in Indonesia is in between the governmental political sphere (supra-structure) in the upper side and the socio-political sphere (infra-structure) in the lower side.

¹ Penulis mengucapkan terima kasih kepada Sdri. Lailani Sungkar, S.H. yang telah membantu penulisan tulisan ini.

² Dosen Fakultas Hukum Unpad, mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dari Fakultas Hukum Unpad, *Master of Laws (LL.M)* dan Ph. D dari *The University Technology of Sidney*.

This position reflects the main objective of their establishments to make bridging tools between the power of the societies and the power of the governments. These independent institutions are not totally separated from the main governmental institutions. The positions of the state auxiliary institutions which have not had clear independences become ambiguous in the whole governmental structure. This fact causes the current development of these institutions in Indonesia become irrelevant with their roles in the governmental structure.

Key Word : Governments, Commission, Auxiliary, Independent

A. Pendahuluan

State auxiliary institutions secara harfiah diartikan sebagai “lembaga negara bantu.”³ Dalam *Black’s Law Dictionary* tidak ditemukan definisi *State auxiliary institutions* sebagai sebuah frase, namun dapat dilihat melalui penggalannya. *Institution* adalah “an established organization, especially one of public character (public institution).”⁴ *Auxiliary* adalah “1. adding or supporting, 2. Subordinary.”⁵ Ada pula yang menyebut lembaga *auxiliary* ini sebagai *administrative agency*.⁶ *Administrative agency* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan “government body with the authority to implement and administer particular legislation.”⁷ Dalam kamus hukum lain juga dikemukakan arti *administrative agency* yang lebih detail yaitu :⁸

“An official governmental body empowered with the authority to direct and supervise the implementation

³ Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: KRHN, 2005), hlm. 50

⁴ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, (St.Paul-Minn: West Publishing,1999).

⁵ *Ibid.*

⁶ Daniel E. Hall, *Constitutional Law Case and Commentary*, (United State of America: Delmar Publishers, 1997), hlm. 285.

⁷ Bryan A. Garner, *Loc Cit.*

⁸ <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Agency>

of particular legislative acts. In addition to agency, such governmental bodies may be called commissions, corporations, boards, departments, or divisions.”

State auxiliary institutions ini banyak mengambil nama komisi (commission). Definisi dari commission itu sendiri adalah “*a body of persons acting under lawful authority to perform certain public service.*”⁹

Dalam praktek negara modern, banyak sekali campur-tangan negara dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.¹⁰ Ekspektasi masyarakat terhadap negarapun semakin besar. Masyarakat menuntut pemerintah untuk lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan pelayanan publik. Masyarakat juga menghendaki peran negara yang lebih responsif terhadap aspirasi dan tuntutan mereka.¹¹ Keadaan ini berpengaruh pada struktur organisasi negara dan fungsi lembaga-lembaga negara itu sendiri. Negara melahirkan lembaga-lembaga pendukung untuk membantu tugas dan kewenangan lembaga negara pokok.¹² Hal inipun terjadi di beberapa negara termasuk Indonesia.

Indonesia tercatat memiliki puluhan lembaga pendukung. Menjamurnya lembaga negara pendukung ini menjadi tanda-tanya besar menyangkut fungsi dari lembaga tersebut dan hubungan dengan lembaga yang dibantunya. Mendirikan suatu lembaga ditujukan untuk menjawab permasalahan yang ada, namun fakta menunjukkan bahwa telah terjadi friksi-friksi antar lembaga. Oleh karena itu menjadi relevan untuk dipersoalkan,

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 25

¹¹ Dinamika atau perkembangan masyarakat baik secara ekonomi, politik maupun sosial budaya serta adanya pengaruh global, menghendaki struktur organisasi Negara lebih responsive terhadap tuntutan yang muncul dan berkembang di tengah-tengah masyarakat. Juga lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan kepada publik serta tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintah. Lihat I Gde Pantja Astawa, *Penataan State Auxiliary Bodies yang Efektif dan Efisien*, (Surabaya: Makalah Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, 26 – 29 Juni 2007)

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.xi.

dimana kedudukan *the state auxiliary institutions* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia? Bagaimana relevansi dari pertumbuhan komisi-komisi independen sebagai *the state auxiliary institutions* dengan posisinya?.

B. Kedudukan dan Relevansi Komisi Independen Sebagai State Auxiliary Institution Terhadap Posisinya dalam Struktur Ketatanegaraan

a. Lahirnya Lembaga Negara Pendukung

Birokrasi pemerintahan makin dirasakan tidak efisien dalam memenuhi tuntutan aspirasi rakyat yang terus meningkat. Dari sinilah kemudian muncul banyak lembaga negara yang mendukung fungsi lembaga negara pokok. Praktek ketatanegaraan dan pelayanan publik yang semakin kompleks menjadikan kebutuhan akan adanya lembaga semacam ini. Jumlah lembaga pendukung juga semakin banyak dan sangat powerful. Daniel E. Hall mengemukakan hal ini karena,

*"First, the job of governing has become too large for Congress, the courts, and the President to handle. Second, agencies possess expertise. They can hire specialists and benefit from continuous contact with the same subjects"*¹³

Selanjutnya hampir semua negara mengadakan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik sebab "*bureaucracy has become absolute*".¹⁴

Semua lembaga pendukung tersebut bukan dan tidak dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta atau lembaga non pemerintahan (ornop). Lebih tidak tepat lagi kalau dikatakan bahwa lembaga pendukung ini adalah cabang

¹³ Daniel E. Hall, *Loc Cit.*

¹⁴ Warren G. Bennis, *The Coming Death of Bureaucracy*, Think, 1996, hal 30-35 dalam Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, hlm. 4.

keempat dari kekuasaan Negara.¹⁵ Keberadaan lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang kekuasaan kehakiman. Kedudukan mereka sebagai lembaga yang membantu lembaga pokok, bahkan tidak jarang dari mereka yang menjalankan fungsi campuran. Oleh karena itu ada yang bersifat independen, dan ada pula yang semi atau quasi independen.¹⁶

Untuk status lembaga pendukung yang bersifat independen ada beberapa kriteria yang menentukan yaitu:¹⁷

1. Dinyatakan secara tegas oleh Kongres dalam Undang-Undang tentang komisi tersebut.
2. Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi
3. Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan
4. Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu
5. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

b. Pertumbuhan *State auxiliary institutions* di Beberapa Negara

Sistem kelembagaan yang telah ada di Inggris tidak

¹⁵ "Agencies have been analogized to a "forth branch" of government. This is not accurate, as the constitution establishes only three branch and does not permit the creation of a fourth. Even more as you will learn, agencies are accountable to tree constitutional branches. Though they are not a branch of government, they do perform the functions of all three branches of government, creating separation of powers problems. Lihat Daniel E. Hall., *Op Cit.*, hlm. 286.

¹⁶ http://course.unt.edu/chandler/SLIS5647/Slides/cs4_02_adminiReg/sld008.htm, 5/11/2008

¹⁷ Gabungan pendapat William F. Fox, Funk dan Seamon dalam Dede Mariana, *Efektifitas Keberadaan Lembaga-Lembaga Non Struktural Di Indonesia*, Makalah, Disampaikan pada Diskusi "Pengkajian Lembaga-Lembaga Non Struktural di Indonesia, diselenggarakan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia dan Universitas Padjadjaran Bandung 7 Agustus 2008.

dapat menyelesaikan masalah kemasyarakatan yang begitu kompleks. Permasalahan akibat perubahan kondisi sosial – politik pasca revolusi Industri pada abad ke-18 dan 19 direspons dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus yang dilakukan oleh parlemen.

Perkembangan pesat kapitalisme membuat Amerika Serikat juga membentuk lembaga pendukung yang lebih dikenal dengan istilah *Administrative Agency*.¹⁸ Keberadaan *Administrative Agency* diatur dalam *The Administrative Procedures Act* tahun 1946 (*APA 1946*)¹⁹.

Kedudukan *Administrative Agency* ini meskipun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintah tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggotanya dilakukan oleh Kongres.²⁰ *Administrative Agency* yang berada dibawah cabang kekuasaan eksekutif, diartikan sebagai *executive agency*. Namun melalui statuta, dimungkinkan agar *agency* tersebut bersifat independen yang tidak berada dibawah pengarah presiden. Perbedaan yang paling penting pada *executive agency* dan *independent agency* ada pada ketentuan mengenai kewenangan presiden dalam mengganti ketua atau anggota *agency* tanpa sebab. Pertumbuhan lembaga-lembaga pendukung ini terkonsolidasi dengan baik, sebab dalam *APA* diatur mengenai *protocols for agency rulemaking and decisions in agency enforcement proceedings*, juga diatur mekanisme *judicial review* terhadap tindakan atau keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh lembaga independen.

Demikian pula dengan *Ombudsman* di Swedia yang selalu menjadi rujukan negara lain dalam pembentukan lembaga *Ombudsman*. Afrika Selatan melahirkan berbagai komisi negara pasca politik *Apartheid* melalui perubahan konstitusinya. Pasal 181 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan

¹⁸ Daniel E. Hall., *Loc Cit*.

¹⁹ *To govern the procedures used by administrative agencies, Congress enacted the Administrative Procedure Act (APA) IN 1946. The APA was intend to Curb the growing power of agencies. Ibid., hlm. 307.*

²⁰ <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Agency>

menyebutkan lembaga tersebut yaitu “*Public Protector, Human Rights Commission, Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Auditor General, Commission for Gender Equality; dan Electoral Commission.*”²¹

Di Asia juga memiliki sejarah mengenai lembaga *auxiliary*. Lembaga sejenis *Ombudsman* ditemukan dalam pengalaman China di era Dinasti Tsin 221 SM yaitu lembaga “*Control Yuan*”.²² Nama lembaga ini kemudian digunakan oleh Taiwan untuk lembaga *Omdudsmen*-nya. Fungsi pengawasan terhadap pejabat-pejabat kekaisaran ini ternyata juga ada di kerajaan Mataram di Jawa Tengah yang dikenal dengan tradisi “*Pepe*”.²³ “*Pepe*” adalah kegiatan *kawula* (rakyat) untuk menyampaikan keberatan atau keluhan mereka kepada Raja dengan aksi diam atau berjemur dengan pakaian putih di alun-alun istana.

Asia Tenggara sendiri, misalnya Thailand melalui Pasal 75 Konstitusi Thailand diatur bahwa negara wajib menyediakan anggaran bagi komisi negara independen.²⁴

c. State Auxiliary Institutions di Indonesia

Dalam kasus Indonesia, diperkirakan ada beberapa hal yang menjadi dasar terbentuknya Lembaga Non Struktural, antara lain:²⁵

1. Terjadinya delegitimasi lembaga-lembaga negara yang telah ada. Hal ini disebabkan karena terbuktinya asumsi

²¹ Konstitusi Afrika Selatan.

²² Cornelis Lay, “State Auxiliary Agencies”, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April – Juni, 2006, Jakarta: PSHK, hlm 8.

²³ *Ibid*

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, hlm. 10.

²⁵ Ada juga yang menggunakan istilah “Lembaga Non Struktural” untuk menyebut *state auxiliary institutions*. Lihat Sumarwoto (Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Hubungan Kelembagaan), *Keberadaan Lembaga Non Struktural Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah Disampaikan dalam Diskusi Panel dengan Tema “Keberadaan Lembaga Non Struktural: Tinjauan Aspek Hukum dan Politik”, di Ruang Serbaguna, Gd. Rektorat Univ.Padjajaran, Bandung, 7 Agustus 2008

yang menyatakan bahwa terjadi korupsi sistemik yang mengakar dan sulit untuk diberantas.

2. Tingginya beban kerja lembaga yang telah ada sehingga diperlukan lembaga baru sebagai pelengkap. Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka Pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru.
3. Sebagai langkah penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan dan tuntutan masyarakat. Perubahan sistem ketatanegaraan RI memaksa negara melakukan reformasi dalam berbagai lini, termasuk reformasi kelembagaan. Beberapa Lembaga Non Struktural dibentuk untuk mengakomodir hal ini, termasuk penegakan supremasi hukum, perbaikan citra pengadilan.
4. Perkembangan kewenangan bidang pemerintahan tertentu yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan yang semakin kompleks, sehingga tidak dimungkinkan lagi dikelola secara regular dalam organisasi yang bersangkutan
5. Dalam rangka menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Timbul pemikiran bahwa dengan dibentuknya lembaga-lembaga tambahan yang bersifat non struktural akan lebih membuka peluang dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

Jika lembaga *auxiliary* diartikan sesuai dengan arti harfiahnya yaitu sebagai lembaga *supporting* atau *subordinary*, maka sebenarnya telah banyak lembaga seperti ini di Indonesia yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif. Lembaga ini sering disebut lembaga non departemen. Lembaga ini mendukung atau membantu departemen-departemen dalam lingkungan eksekutif, sehingga kedudukannya berada di bawah departemen-departemen yang ada, namun fungsinya tetap sebagai lembaga pembantu.

Ada pula lembaga pendukung yang tidak berada di bawah departemen, tapi berfungsi membantu langsung cabang kekuasaan legislatif atau yudikatif atau eksekutif, bahkan ada yang memiliki fungsi campuran. Landasan yuridis lahirnya lembaga-lembaga pendukung ini sangat beragam. Sebagian lembaga hanya memiliki dasar penunjukannya saja dalam Undang-Undang, namun eksistensinya diatur oleh PP, Perpres atau Kepres. Lembaga seperti ini biasanya dilahirkan karena suatu permasalahan baru yang diatur Undang-Undang dan membutuhkan lembaga untuk menegakan peraturan tersebut, contohnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Anti Monopoli, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban. Ada pula lembaga yang dibentuk berdasarkan ratifikasi Perjanjian Internasional seperti Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang dibentuk berdasarkan ratifikasi dari CEDAW.

Jika dikaitkan dengan kriteria independensi seperti yang telah dikemukakan, maka di Indonesia status lembaga pendukung ini ada yang bersifat independen, ada pula yang dibentuk untuk membantu atau mendukung kinerja eksekutif, namun penetapan status independen berdasarkan kriteria Independensi tidak jelas dalam setiap dasar hukumnya. Salah satu dampak dari perbedaan dasar hukum pendirian lembaga pembantu adalah mengenai sumber anggaran. Lembaga Pendukung yang memiliki dasar hukum Undang-Undang, alokasi anggarannya langsung dari APBN, sedangkan jika dasar hukum dari lembaga pendukung ini adalah Kepres atau Perpres maka sumber anggarannya tidak menjadi langsung melainkan melalui Sekretariat Negara. Dengan perbedaan sumber anggaran ini, terjadi beberapa kasus keterlambatan pencairan, misalnya yang terjadi pada Komisi Ombudsman Negara (sebelum berubah menjadi

Undang-Undang)²⁶ dan Komisi Hukum Nasional (KHN)²⁷

Dalam menjalankan kewenangannya, lembaga-lembaga pembantu ini juga sering mengalami friksi antara lembaga yang membantu dan yang dibantu, contohnya sengketa antara MA dan KY²⁸, antara KPI dan Depkominfo, serta lembaga-lembaga lain yang masih mungkin berpotensi untuk saling besengketa.

d. Kedudukan State Auxiliary Institutions Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

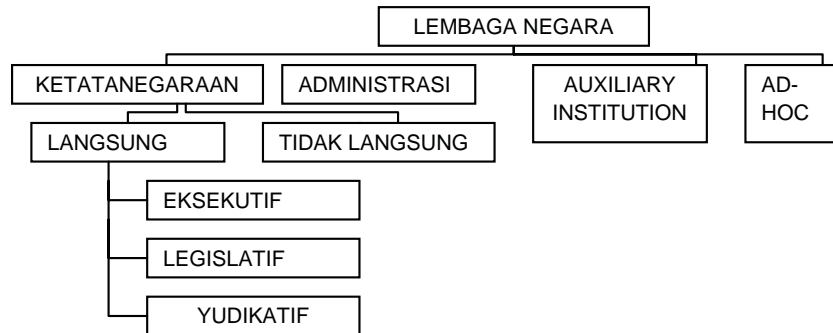
Indonesia kini juga memiliki banyak lembaga pembantu (*state auxiliary institutions*). Kehadiran lembaga negara baru dan *State auxiliary institutions* mempengaruhi bentuk struktur ketatanegaraan dan konsep mengenai lembaga negara itu sendiri. Menytir pendapat Bagir Manan mengenai organisasi negara saat ini, yaitu :²⁹

²⁶ "Pencairan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2005 untuk Komisi Ombudsman Negara (KON) dipersulit. Akibatnya selama empat bulan terakhir anggota KON tidak menerima gaji. Menurut Antonius, masalah keuangan yang dihadapi KON karena dana ABPN yang dialokasikan untuk KON hingga kini belum juga cair. Padahal, seharusnya Februari 2005 anggaran sudah cair, seiring dengan turunnya persetujuan dari Departemen Keuangan. Surat persetujuan pembayaran dari Departemen Keuangan harus disampaikan ke Setneg yang akan mengeluarkan perintah pembayaran", *Kompas*, 8 April 2005.

²⁷ "Komisi Hukum Nasional. KHN terpaksa berutang untuk membayar gaji pegawai dan kebutuhan rutin setiap bulan. Sahetapy menyatakan, Presiden sudah perintahkan kepada orang di Setneg supaya segera menyelesaikannya", *Kompas*, 9 April 2005

²⁸ KY mulai menjalankan tugas-tugasnya untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim, terutama hakim agung. Ketegangan muncul ketika KY merasakan adanya kesulitan untuk meminta keterangan dari Ketua MA tentang kasus yang menjadi perhatian masyarakat. Selain itu KY juga merasa kesulitan untuk melakukan pemeriksaan-pemeriksaan atau pemanggilan terhadap beberapa hakim agung. Puncak permasalahannya adalah ketika KY menggagas Perppu tentang Kocok Ulang Hakim Agung. 31 orang hakim agung kemudian mengajukan permohonan uji materi atas UU Nomor 22 Tahun 2004 terhadap UUD, khususnya yang menyangkut kewenangan KY untuk mengawasi hakim agung. Lihat **Mohammad Mahfud M.D.**, "Konflik Mahkamah Agung Vs Komisi Yudisial dalam perspektif politik hukum", <http://arfanhy.blogspot.com/2008/04/konflik-mahkamah-agung-vs-komisi.html>, Tanggal 18 April 2008.

²⁹ Inna Junaenah, *Laporan Penelitian Implikasi Konsep Tentang Lembaga Negara Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Untuk Mengadili Sengketa Antar*



(Gambar 1. Pendapat Bagir Manan tentang pembagian lembaga negara dengan pendekatan fungsi)

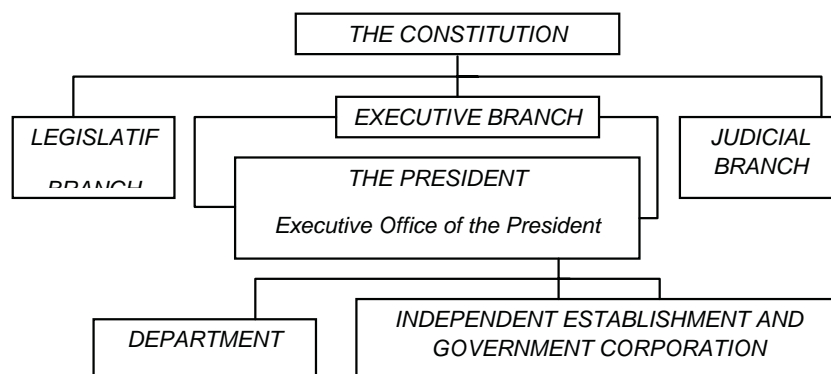
Dalam bagan tersebut terlihat bahwa Bagir Manan membagi lembaga negara berdasarkan "fungsi". Negara dijalankan oleh lembaga-lembaga sesuai dengan fungsinya yaitu fungsi ketatanegaraan, fungsi administrasi, fungsi *auxiliary*, dan fungsi *ad-hoc*. Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa di antara lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan organ pendukung (*auxiliary state organs*)³⁰.

Jika digunakan pendekatan "dasar hukum" atau sumber kewenangan, maka posisi *state auxiliary institutions* akan seperti dalam bagan struktur ketatanegaraan Amerika.³¹

Lembaga Negara Yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang Dasar, (Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 2006), hlm 70

30 Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*, hlm.xi.

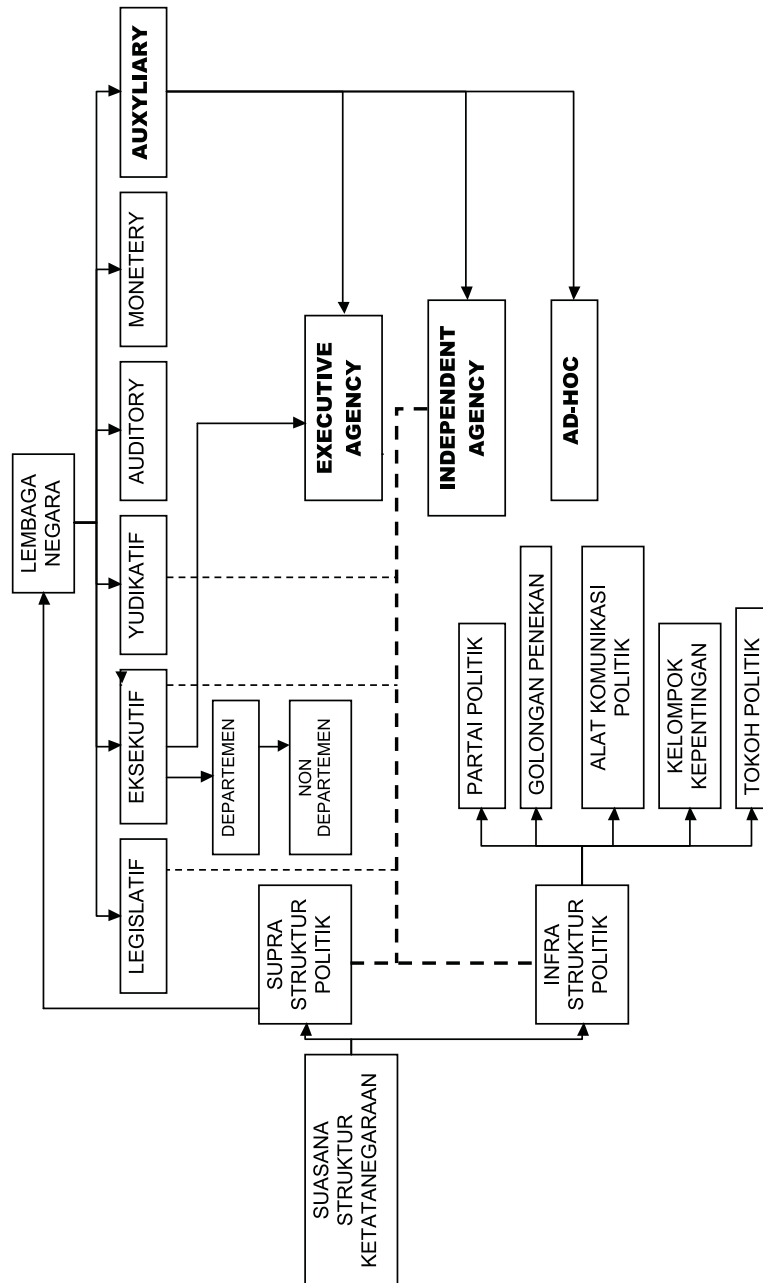
31 Daniel E. Hall, *Op Cit.* Hlm. 290.



(Gambar. 2 Posisi *Administrative Agency* Dalam Struktur Ketatanegaraan Amerika)

Keterlibatan masyarakat melalui lembaga pendukung menjadi sebuah suasana baru dalam struktur ketatanegaraan yang telah ada sebelumnya.³² Berikut adalah bagan *posisi state auxiliary institutions* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia :

³² Struktur ketatanegaraan suatu negara meliputi dua suasana, supra struktur politik dan Infra struktur politik. Supra struktur politik adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan apa yang disebut alat perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya. Hal-hal yang termasuk dalam supra struktur politik ini adalah mengenai kedudukannya, kekuasaannya, wewengnya, tugasnya, pembentukannya, serta hubungan antara alat-alat perlengkapan itu. Infra struktur politik adalah struktur politik yang berada di bawah permukaan. Infra struktur politik meliputi lima komponen yaitu partai politik, golongan kepentingan, alat komunikasi politik golongan penekan, tokoh politik. Antara supra dan infra struktur politik terdapat hngan tbbalik. Lihat Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: CV Rajawali, 1984), hlm.39



(Gambar. 3 Posisi *state auxiliary institutions* dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia)

Pembagian lembaga pada bagan di atas dilakukan berdasarkan fungsi kekuasaan negara dan sama sekali tidak berkaitan dengan hirarki kelembagaan. *Posisi lembaga negara bantu ada pada "fungsi auxiliary. State auxiliary institutions* yang bersifat independen berada di tengah antara infra struktur politik dan supra struktur politik. *State auxiliary institutions* dapat dikatakan menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara.

Lembaga pendukung yang merupakan *executive agency* menjadi lembaga pendukung yang lebih condong kekuasaan pemerintah. Lembaga yang berstatus independen akan lebih condong pada kekuatan masyarakat. Disinilah terjadi penyeimbangan kekuatan politik. Garis putus-putus yang menghubungkan antara lembaga independen dengan lembaga-lembaga pokok tersebut menggambarkan bahwa lembaga independen ini tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok namun tetap merupakan lembaga pembantu bagi lembaga negara pokok.

Sesuai dengan istilah *actual governmental process*, maka lembaga-lembaga dalam struktur ketatanegaraan harus membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara. Kesatuan proses ini tercapai dengan tegasnya fungsi, kewenangan dan posisi kedudukan lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan. *State auxiliary institutions* yang tidak memiliki ketegasan independensi menjadi tidak memiliki posisi jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Eksperimentasi kelembagaan dengan pembentukan *state auxiliary institutions* tidak boleh dilakukan secara parsial. Keberadaan *state auxiliary institutions* harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada karena sifat dasarnya yang merupakan lembaga pembantu. *State auxiliary institutions* harus menjadi satu kesatuan proses bersinergi dengan suasana struktur ketatanegaraan (antara suasana supra struktur politik dan infrastruktur politik).

e. Relevansi State Auxiliary Institutions Terhadap Posisinya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Lahirnya komisi-komisi independen membuat masyarakat merasa memiliki kekuatan baru, tidak hanya melalui komponen infra struktur politik namun juga melalui lembaga independen untuk lebih terlibat dalam ruang gerak birokrasi. Independensi dapat ditentukan sesuai kriteria yang telah dikemukakan William F. Fox, Funk dan Seamon. Permasalahannya tidak semua *state auxiliary institutions* di Indonesia memiliki pernyataan tegas mengenai independensinya dalam dasar hukumnya. Pernyataan mengenai eksistensi lembaga yang bersifat permanen atau ad-hoc juga tidak tegas.

Afrika Selatan dan Thailand melalui konstitusi memberi tempat bagi lembaga *auxiliary*-nya dan langsung memberi status independen pada lembaga tersebut. Nama-nama komisi di negara tersebut tidak jauh berbeda dengan nama-nama komisi di Indonesia bahkan di Indonesia masih lebih banyak lagi jumlahnya. Perbedaannya adalah dasar hukum yang digunakan dalam pendirian komisi-komisi tersebut di Indonesia berbeda-beda dan tidak ada kejelasan mengenai status independensi dari setiap lembaga. Nama-nama komisi yang terdapat dalam UUD 1945, dan pertumbuhan lembaga *auxiliary* di Indonesia dengan beragam dasar hukum menunjukkan design kelembagaan, maksud dan tujuan pendirian yang tidak jelas.

Dilihat dari nama-nama *state auxiliary institutions* di Indonesia, tidak sedikit yang menunjukkan tugas dan fungsi yang sama atau paling tidak berada dalam satu lingkup bidang kerja yang saling berkaitan. Keadaan ini menimbulkan kesan seperti terdapat duplikasi kelembagaan atau tumpang tindih kewenangan.

Kriteria independensi yang tidak eksplisit juga berkonsekuensi pada akuntabilitas lembaga itu sendiri. Sulit untuk menentukan siapa yang berkapasitas untuk

mengontrol kinerja lembaga-lembaga pendukung ini. Mengenai jumlah lembaga *auxiliary* yang semakin banyak, berkonsekuensi pada beban anggaran negara untuk membiayai lembaga-lembaga ini. Pencapaian kinerja dan optimalisasi tugas serta fungsi departemen-departemen yang ada dalam cabang kekuasaan eksekutif menjadi tidak terukur dengan dibentuknya lembaga-lembaga pembantu yang masuk dalam katagori *executive agency*.

Pengaturan *state auxiliary institutions* di Indonesia saat ini menjadi tidak relevan dengan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan seperti yang telah di gambarkan. Indonesia harus memiliki grand design dalam konfigurasi kelembagaan negaranya. Kebiasaannya “mengadopsi” bukan “mengadaptasi” dapat membawa dampak buruk bagi kelangsungan sistem kelembagaan negara. Pemetaan posisi *state auxiliary institutions* dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia seperti dalam gambar 3, dapat dipergunakan sebagai dasar pengaturan eksistensi *State auxiliary institutions* di Indonesia.

C. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

1. *Posisi State auxiliary institutions jika dikaitkan dengan dua suasana struktur ketatanegaraan, akan berada di tengah di antara infra struktur politik dan supra struktur politik. Posisi ini mencerminkan maksud pendiriannya untuk menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara. Masyarakat merasa memiliki kekuatan baru melalui lembaga independen untuk lebih terlibat dalam ruang gerak birokrasi. Lembaga independen tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok namun tetap merupakan lembaga pembantu bagi lembaga negara pokok.*
2. *State auxiliary institutions yang tidak memiliki ketegasan independensi menjadi tidak memiliki posisi jelas dalam*

struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal ini membuat pertumbuhan *State auxiliary institutions* di Indonesia saat ini menjadi tidak relevan dengan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan seperti yang telah di gambarkan.

Saran

1. Tugas dan fungsi dari setiap *state auxiliary institutions* harus dielaborasi kembali, untuk menghasilkan pemetaan terhadap independensi yang dimiliki oleh setiap lembaga dan terpisahkan antara *executive agency* dan *independent agency*.
2. Diberikan dasar hukum yang tepat agar jelas mengenai pola perekrutan anggota, sumber anggaran, tugas dan fungsi, pola hubungan kerja dengan lembaga lain, dan bentuk pertanggung jawaban serta proses pengawasan.
3. Pencantuman klausula yang jelas dalam dasar hukum pembentukannya mengenai independensi dan masa kinerja dari lembaga *auxiliary* (apakah permanen atau ad-hoc)
4. Menggabungkan lembaga yang memiliki kesamaan tugas dan fungsi atau yang berada dalam satu lingkup bidang kerja yang saling berkaitan, agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan atau duplikasi kelembagaan.
5. Menertibkan nomenklatur atau nama untuk lembaga-lembaga pendukung ini. Sebaiknya digunakan kata atau istilah yang sama dalam penyebutannya.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Firmansyah, Arifin dkk, 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: KRHN.
- Garner, Bryan A. (ed), 1999. *Black's Law Dictionary*, St.Paul-Minn: West Publishing.
- Hall, Daniel E., 1997. *Constitutional Law Case and Commentary*, United State of America: Delmar Publishers.
- Soemantri, Sri 1984. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV Rajawali.

Jurnal dan Makalah, Sumber Internet

- Ahsin, Thohari, 2006. "Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, Jakarta: PSHK.
- Cornelis, Lay, 2006. "State Auxiliary Agencies", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 – tahun III, Jakarta: PSHK.
- Dede, Mariana, 2008. "Efektifitas Keberadaan Lembaga-Lembaga Non Struktural Di Indonesia", Makalah, Disampaikan pada Diskusi "Pengkajian Lembaga-Lembaga Non Struktural di Indonesia, Bandung: SETNEG RI dan UNPAD, 7 Agustus.
- I, Gde, Pantja, Astawa, 2007. "Penataan State Auxiliary Bodies yang Efektif dan Efisien", Makalah Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, Surabaya, 26 – 29 Juni.
- Inna, Junaenah, 2006. *Laporan Penelitian Implikasi Konsep Tentang Lembaga Negara Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Untuk Mengadili Sengketa Antar Lembaga Negara Yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang Dasar*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad.
- Mohammad Mahfud M.D, "Konflik Mahkamah Agung Vs Komisi Yudisial dalam Perspektif Politik Hukum", <http://arfanhy>.

blogspot.com/2008/04/konflik-mahkamah-agung-VS-komisi.html, diakses tanggal 18 April 2008.

Kompas, 8 April 2005.

Kompas, 9 April 2005.

Koran Seputar Indonesia, Minggu 13 Januari 2008.

<http://www.oecd.org/> diakses tanggal 5 Desember 2008.

http://course.unt.edu/chandler/SLIS5647/Slides/cs4_02_adminiReg/sld008.htm, diakses tanggal 5 Desember 2008.

DISPARITAS SUATU PERATURAN DAERAH DINYATAKAN BATAL DAN TIDAK MEMPUNYAI KEKUATAN HUKUM DENGAN DAPAT DIBATALKAN DAN BATAL DEMI HUKUM

H. Kuntana Magnar¹

Abstract

According to the Law No. 32 of the year 2004, there is a decision stating that a certain territory regulation, in contradiction with public interest and or higher legislation regulation can be canceled by the government thought supervision and by the Supreme Court through some test.

The cancellation is done by the government, namely by issuing a President's Regulation or the Ministry of Domestic Affairs Regulation. If the territory objects to the cancellation, the district head can file the cancellation to the Supreme Court. If the Supreme Court approves of the objection to the cancellation in question (by carrying out a test on the President Regulation / the Ministry of Domestic Affairs Regulation), the Supreme Court will state that the President's Regulation or the Ministry of Domestic Affairs Regulation is canceled.

On the other hand, the Supreme Court can also carry out the test directly on the Territory Regulation causing problem, without previous government cancellation. The decision of the government in this case, can be "a cancellation" of the Territory Regulation in question, or "canceled for the sake of law".

¹ Dosen Luar Biasa di Fakultas Hukum Unpad, mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH), Magister Hukum (MH), dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Padjadjaran.

Keyword : canceled, supervision, government, review, supreme court, territory regulation, canceled for the sake of law

A. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan melalui sistem desentralisasi, yaitu dengan pembagian daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.² Pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten dan kota), berhak menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.³

Menurut Pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, ditentukan bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Selanjutnya dalam ayat (4), dikatakan: "Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi." Apabila ternyata ada Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, "dapat dibatalkan" oleh Pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Presiden.⁴ Sementara itu, daerah provinsi, kabupaten/kota yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA).⁵ Keberatan daerah terhadap pembatalan Peraturan Daerah tersebut, apabila dikabulkan oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Peraturan Presiden itu menjadi "batal" dan "tidak mempunyai kekuatan hukum".⁶

² Pasal 1 ayat (1) jo Pasal 18 ayat (1), (2) UUD 1945.

³ Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

⁴ Pasal 145 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

⁵ Pasal 145 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004.

⁶ Pasal 145 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004.

Begitu pula Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dapat melakukan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui bersama dalam rancangan peraturan Gubernur (untuk provinsi, sedang untuk kabupaten / kota oleh Gubernur) tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) paling lambat 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan gubernur/bupati/walikota.⁷ Apabila Menteri Dalam Negeri/Gubernur dalam evaluasinya berpendapat bahwa rancangan Peraturan Daerah APBD dan rancangan peraturan gubernur/bupati/walikota tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka gubernur/bupati/walikota/bersama DPRD harus melakukan penyempurnaan paling lama 7(tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.⁸ Akan tetapi seandainya gubernur/bupati/walikota tetap menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur/bupati/walikota tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Daerah dan peraturan gubernur/bupati/walikota, Menteri Dalam Negeri/gubernur membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur/ Bupati/ Walikota, sekaligus menyatakan berlakunya APBD tahun sebelumnya.⁹

Persoalannya, di mana letak perbedaan pengertian “pembatalan” Peraturan Daerah yang dilakukan oleh pemerintah dengan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung, serta di mana letak perbedaan pengertian “batal demi hukum” dan “dapat dibatalkan”?

B. Pembahasan

Seperti diketahui, Pemerintah dapat melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu antara lain berupa pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.¹⁰ Adapun jenis pengawasan pemerintah yang

⁷ Pasal 185 ayat (1), Pasal 186 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

⁸ Pasal 185 ayat (4), Pasal 186 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004.

⁹ Pasal 185 ayat (5), Pasal 186 ayat (5) UU 32 Tahun 2004.

¹⁰ Pasal 218 ayat (1)b UU No. 32 Tahun 2004.

dikenal dalam UU No. 32 Tahun 2004, terdiri dari pengawasan represif dan preventif. Pengawasan represif terlihat dalam Pasal 136 ayat (4), Pasal 145 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, sedang pengawasan preventif tersirat dari Pasal 185 ayat (1), Pasal 186 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004.

Baik dampak dari pengawasan pemerintah berdasarkan Pasal 136 ayat (4) dan Pasal 145 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, maupun Pasal 185 ayat (1) dan Pasal 186 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, adalah bahwa Peraturan Daerah tersebut “dapat dibatalkan”. Ini berarti, *pertama* yang dimaksud dengan pembatalan Peraturan Daerah yang bersangkutan, sejak saat itu Peraturan Daerah tersebut “tidak mempunyai kekuatan hukum”. *Kedua*, apabila pemerintah tidak membatalkan peraturan daerah semacam itu, maka Peraturan Daerah tersebut tetap berlaku, meskipun substansinya mengandung unsur-unsur bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (misalnya, dengan Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang).

Dalam hubungan itu, dimungkinkan untuk menyatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi. Pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, masih dikenal jenjang hierarki antara Daerah Tingkat I (Propinsi) dengan Daerah Tingkat II (Kabupaten / Kotamadya). Ketika itu dijumpai ketentuan bahwa Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Demikian pula, Peraturan Daerah mengenai hal-hal tertentu (misalnya, yang mengandung ancaman pidana, pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, pembentukan, susunan organisasi dan formasi sekretariat daerah, dinas daerah, pengangkatan, pemberhentian, gaji, pensiun, kedudukan hukum pegawai daerah), baru berlakunya sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang (Pasal 41 ayat (1), (2), Pasal 42, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 50). Pejabat yang berwenang dalam hal ini, dibedakan :

- a. bagi Perda DT I, yaitu Menteri Dalam Negeri;
- b. bagi Perda DT II, yaitu Gubernur (dalam kedudukannya

sebagai alat pusat/ melaksanakan asas dekonsentrasi).

Sebaliknya, dimulai sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 jo. UU No. 32 Tahun 2004, tidak dikenal lagi hierarki Daerah Tingkat I (propinsi) dengan Daerah Tingkat II (kabupaten dan kota). Bahkan pada ketetapan MPR No. III/MPR/2000 jo UU No. 10 Tahun 2004, hanya ditempatkan satu macam Peraturan Daerah saja sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang terbawah.

Berkenaan dengan keterkaitan Mahkamah Agung dengan “pembatalan” Peraturan Daerah, dapat terjadi :

Pertama, karena propinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden (Pasal 145 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004), atau peraturan menteri dalam negeri (Pasal 186 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004).

Kedua, karena kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan “pengujian” peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang (Pasal 31 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004)

Mengenai kemungkinan yang pertama, apabila Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan atas pembatalan (melalui Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri Dalam Negeri), putusan Mahkamah Agung dalam kaitan ini mengakibatkan Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri Dalam Negeri, menjadi “batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum”.¹¹ Jadi dalam hal ini, Mahkamah Agung melakukan “pengujian”, dan yang diujinya adalah Peraturan Presiden / Peraturan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Peraturan Daerah.

Sementara dalam kemungkinan yang kedua, terjadi karena permohonan yang diajukan kepada Mahkamah Agung atas dasar ketentuan Pasal 31 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2004, dikabulkan oleh Mahkamah Agung (tanpa ada “pembatalan” oleh Pemerintah), maka apabila Mahkamah Agung telah mekakukan pengujian

11 Pasal 145 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004.

terhadap Peraturan Daerah tertentu, serta putusannya adalah Peraturan Daerah tersebut “tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” (Pasal 31 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2004).

Ditinjau secara teoritis/doktriner (melalui penafsiran), sebenarnya putusan Mahkamah Agung di sini, dapat bersifat :

a. “dapat dibatalkan” (*vernietigbaar*)

Dalam hubungan ini, harus melalui mekanisme “pembatalan” dari Pemerintah terhadap suatu Peraturan Daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tanpa ada putusan pembatalan (melalui pengujian), dalam arti permohonan pembatalannya ditolak, maka Peraturan Daerah yang bersangkutan tetap berlaku. Misalnya, terdapat Peraturan Daerah yang dilihat dari materinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kalau tidak dibatalkan (melalui pengujian) Peraturan Daerah itu akan tetap berlaku.

Begitupun setiap jenis/bentuk peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan materi muatannya, apalagi bila tegas-tegas diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi/di atasnya. Misalnya, bila Undang-Undang menentukan sesuatu harus diatur dengan Peraturan Presiden, maka jika diatur dengan bentuk lain (misalnya, Peraturan Daerah), dapat dibatalkan.

b. “batal demi hukum” (*van rechtswegenietig*)

Dengan putusan Mahkamah Agung semacam itu, mengandung arti Peraturan Daerah tersebut dianggap tidak pernah dibuat / ada, dan segala akibatnya “batal secara hukum”. Misalnya, Peraturan Daerah secara formal ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.¹² Artinya, harus ada dasar (yuridis) adanya kewenangan dari pembuat peraturan

¹² Pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

perundang-undangan (dalam hal ini Peraturan Daerah). Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan / lembaga atau pejabat yang berwenang.

Demikian pula, apabila dalam pembuatan Peraturan Daerah tersebut tidak mengikuti tata cara tertentu, misalnya tidak diundangkan dalam Lembaran Daerah.

C. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan:

1. Pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri Dalam Negeri, adalah dalam rangka pengawasan (represif).
2. Pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Mahkamah Agung, yaitu melalui proses pengujian (*judicial review*).

Saran

Sebaiknya dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, terhadap “pembatalan” oleh Mahkamah Agung (melalui pengujian), diadakan ketentuan terdapat dua kemungkinan sifat putusan, yaitu “dapat dibatalkan” dan “batal demi hukum”

DAFTAR PUSTAKA

Manan, Bagir, 1995. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung: Pusat Penerbitan Universitas - LPPM – Universitas Islam.

-----, 2007. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, Yogyakarta: FH UII Press.

Sri Soemantri, 1986. *Hak Menguji Material Di Indonesia*, Bandung: Alumni.

**IMPLIKASI HUKUM DARI EKSISTENSI
PERATURAN MENTERI TERHADAP
PERATURAN DAERAH DALAM
PEMBERLAKUAN PRINSIP HIERARKI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN¹**

Agus Kusnadi²

Abstract

There are several problems relate to hierarchical relation between local government regulations (Perda) and ministerial regulations (Permen). The existence of local government regulations are explicitly stipulated in Article 18 (6) of Indonesia constitution of 1945 second amendment, Act Number 10/2004 concerning Formulation on Legislative Regulations and Act Number 32/2004 concerning Local Governance. Meanwhile, the existence of ministerial regulations is not explicitly stipulated on Indonesia constitution of 1945 and other legal regulations. In practice, there are several ministerial regulations, which regulate or give guideline to local government, whether it forms based on delegation or without delegations from higher regulations.

¹ Tulisan ini disarikan dari laporan penelitian berjudul "Hubungan Hierarki Antara Peraturan Daerah Dengan Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", (Bandung: Fakultas Hukum Unpad). Penelitian ini, dibiayai oleh DIPA Fakultas Hukum Unpad 2008. Penulis berterima kasih kepada Sdr. Hernadi Affandi, S.H., LL.M. sebagai anggota peneliti dan Sdr. Bilal Dewansyah, S.H. sebagai asisten peneliti.

² Dosen Fakultas Hukum Unpad, mendapat gelar Sarjana Hukum (SH), Magister Hukum (MH) dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Padjadjaran.

The purpose of this research is to study the hierarchical relation between Perda and Permen.

Key words: hierarchy, local government regulations, ministerial regulations.

Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU-PPP), mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri (secara hierarki): UUD 1945, UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda (Pasal 7 ayat (1)).

Yang menimbulkan masalah dari UU-PPP adalah kehadiran jenis peraturan perundang-undangan baru yang diatur dalam Pasal 7 ayat (4). Dalam pasal dan ayat tersebut, UU-PPP mengatur bahwa peraturan perundang-undangan selain jenis dan hierarki yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) juga diakui jenis peraturan perundang-undangan lain dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan sejumlah jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU-PPP³. Yang menjadi masalah adalah bagaimana kedudukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (4) dengan peraturan perundang-undangan yang secara tegas disebutkan jenis dan hierarkinya dalam Pasal 7 ayat (1) UU-PPP?

Seiring dengan penyelenggaraan otonomi daerah, daerah memiliki sejumlah kewenangan untuk mengatur dan mengurus

³ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU-PPP mengatakan bahwa "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat".

rumah tangga secara mandiri. Untuk mengatur urusan-urusan daerah, pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda. Akan tetapi, terdapat sejumlah Permen yang mempedomani materi muatan Perda. Hal tersebut menyebabkan ketidakpastian hubungan hierarkis antara Perda yang secara tegas berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (4) UU – PPP) dengan Permen yang merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui berdasarkan Pasal 7 ayat (4) UU – PPP yang tidak memiliki hierarki yang tegas.

Hasil Penelitian

1. Konsekuensi Pengaturan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Kekuatan Hukum Peraturan Perundang-undangan

Mengenai hierarki dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan, Pasal 7 ayat (5) UU No.10 Tahun 2004 mengatur bahwa "kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)". Seperti telah disinggung sebelumnya, apakah terdapat hubungan hierarki antara peraturan perundang-undangan yang secara tegas disebutkan jenisnya dalam Pasal 7 ayat (1) dengan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada Pasal 7 ayat (4) yang jenisnya sangat beragam?

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dihubungkan dengan Pasal 7 ayat (5) sesuai dengan hierarkinya. Penjelasan Pasal 7 ayat (5) menegaskan bahwa „hierarki“ adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini asas peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴ Jika terjadi demikian, maka berlaku asas *lex*

⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 206.

superiori derogate legi inferiori.⁵

Berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1), kekuatan hukum dan hierarki dari ketentuan Pasal 7 ayat (4) tidak diatur secara tegas. Jika dilakukan penafsiran sistematis dihubungkan dengan Pasal 7 ayat (1), maka peraturan perundang-undangan tersebut berada di bawah Perda sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada paling bawah. Pasal 7 ayat (2) UU – PPP mengatur bahwa Perda terdiri dari Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa (Perdes).

Jika dikaitkan dengan Pasal 7 ayat (5) UU – PPP yang menghubungkan hierarki dengan kekuatan hukum, maka konsekuensi peraturan perundang-undangan tersebut berada pada hierarki paling bawah adalah memiliki kekuatan hukum paling rendah dibandingkan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1). Persoalan dari kemungkinan hierarki peraturan perundang-undangan di atas adalah tidak setiap peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (4) mengatur materi yang menjadi kewenangan pembentuk peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat (4) UU-PPP.⁶ Prinsipnya, setiap jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan mengatur urusan yang menjadi kewenangannya.⁷ Dengan demikian, kekuatan hukum dari jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (4) dengan peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat

⁵ Lihat Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Edisi CD-ROM (Bandung: Unisba, 2007), hlm. 43.

⁶ Misalnya Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) berdasarkan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU-MK) mengatur lingkup kewenangan MK, misalnya hukum acara dan susunan dan tata kerja organisasi MK (lihat Pasal 23 ayat (5), Pasal 27, Pasal 86 UU –MK). Peraturan perundang-undangan tersebut tidak berkaitan dengan kewenangan pemerintah, pemerintahan daerah atau jabatan lainnya.

⁷ Bagir Manan mengatakan bahwa: "Dalam teori hukum tata negara tidak ada organ negara yang secara hukum lebih tinggi atau lebih rendah. Setiap organ negara mempunyai kedudukan dan wewenang sesuai dengan aturan hukum yang mengaturnya. Sebagai lingkungan jabatan, organ negara memiliki sendiri-sendiri lingkungan wewenang yang ditentukan oleh hukum bukan oleh hubungan hierarki antara organ itu sama lain". Bagir Manan, *Teori...., op.cit.*, hlm. 214.

(1) UU-PPP, tidak hanya dilihat dari hierarkinya tetapi juga harus dilihat dari materi muatan berdasarkan wewenang setiap jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan.

Jika tidak semua peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat (4) berkaitan peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat (1) UU-PPP, maka tidak logis menempatkan semua peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat (4) di bawah hierarki menurut Pasal 7 ayat (1), dalam hal ini di bawah Perda. Peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat (4) secara hierarkis dapat ditafsirkan berada langsung di bawah peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya. Hal ini disebabkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkannya menjadi sumber kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai contoh, suatu Permen yang diperintahkan oleh PP maka peraturan tersebut berada di bawah PP, namun tidak selalu memiliki hubungan hierarki dengan Perpres dan Perda. Hal ini sejalan dengan pendapat Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum yang dibentuk berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi (*superior norm*), berstatus sebagai norma yang lebih rendah (*inferior norm*).⁸ Walaupun demikian, dalam hal jenis dan hierarki diatur dalam hukum positif seperti di Indonesia, maka dapat saja perintah pembentukan norma hukum tertentu, memiliki jenis dan hierarki yang sama dengan norma hukum yang memerintahkannya, seperti pembentukan UU yang diperintahkan oleh UU.⁹ Namun demikian, bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang secara tegas hierarkinya berada di bawah peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya, maka prinsip hierarki tersebut berlaku. Jika

⁸ "The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm according to this regulation, the inferior norm. The legal order, especially the legal order the personification of which is the State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different level of norms". Hans Kelsen, translated by Anders Wedberg, *The General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973), hlm. 124.

⁹ Salah satu contohnya adalah pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan yang merupakan perintah dari Pasal 53 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

di antara keduanya bertentangan, maka berlaku asas *lex superior derogat legi inferior* seperti telah dikemukakan sebelumnya.

Kekuatan hukum bagi peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pasal 7 ayat (4) UU – PPP harus dilihat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkannya. Sementara itu, kaitan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pasal 7 ayat (4) UU – PPP dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU-PPP yang lain, tidak secara langsung berhubungan namun harus dilihat dari keterkaitan materi muatannya apakah sesuai dengan kewenangannya atau tidak.

2. Fungsi Peraturan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota yang yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan (urusan rumah tangga) berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan di atas menegaskan bahwa semua pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan yang bersifat otonom.¹⁰ Dicantumkannya tugas pembantuan (*medebewind*) selain otonomi karena asas tersebut dianggap tetap dalam rangka otonomi walaupun sifatnya tidak penuh karena daerah hanya menguasai (mengatur-*pen*) tata caranya penyelenggaraan urusan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya.¹¹ Di kemudian hari, jika pemerintahan daerah dianggap mampu melaksanakan, maka urusan pemerintahan tersebut akan diserahkan kepada pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang hanya menjadi kewenangan Pusat.¹²

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH - Fakultas Hukum UII. 2004), hlm. 26.

¹¹ *Ibid*, hlm 102, bandingkan dengan Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang: UNSIKA, 1993), hlm. 62.

¹² Salah satu pertimbangan dilaksanakannya tugas pembantuan yaitu sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. Bagir Manan, *ibid*, hlm 75. Lihat pula ketentuan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai

Otonomi dan tugas pembantuan merupakan bentuk dari desentralisasi (teritorial).¹³ Sejumlah kewenangan baik yang sifatnya penuh (otonomi) maupun yang tidak penuh (tugas pembantuan) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan merupakan penjelmaan desentralisasi. Frase "mengatur dan mengurus urusan pemerintahan" dalam Pasal 18 ayat (2) di atas menunjukkan paham negara kesatuan yang terdesentralisasi.

Otonomi yang dimaksud UUD 1945 adalah otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang menjadi yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pusat. Hal tersebut menegaskan dianutnya asas *hierarchisetaakafbakening* (satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan sepanjang belum diatur dan diurus oleh satuan yang pemerintahan yang lebih tinggi).¹⁴ Namun demikian, dalam UU No. 32 Tahun 2004 (UU-Pemda), dikenal pula urusan wajib dan urusan pilihan yang ditentukan terlebih dahulu. Jika dikaitkan dengan ajaran sistem rumah tangga daerah (sistem otonomi), hal ini lebih mencerminkan sistem otonomi *riil*.¹⁵

Kewenangan pembentukan Perda terdapat dalam Pasal 18 ayat (6), berupa atribusi.¹⁶ Mengenai materi muatan Perda, Pasal

berikut:

"Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan".

¹³ Lihat pendapat Van der Pot dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...op.cit.*, hlm 11

¹⁴ Lihat Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 31.

¹⁵ Idealnya, sistem rumah tangga yang menjadi turunan otonomi seluas-luasnya adalah sistem rumah tangga formal. Sistem rumah tangga lainnya yang mungkin diterapkan adalah sistem rumah tangga nyata (*riil*) yang lebih menekankan aspek sistem rumah tangga formal. Penerapan otonomi seluas-luasnya dalam bentuk sistem rumah tangga material adalah suatu keganjilan, karena penekanan sistem tersebut adalah pembatasan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah secara terperinci. *Ibid*, hlm 30 – 32

¹⁶ Atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi/ *grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang

136 ayat (2) UU - Pemda mengatur bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/ kota dan tugas pembantuan.¹⁷ Selanjutnya Pasal 136 ayat (3) menyatakan bahwa "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah". Ketentuan di atas dipertegas dalam Pasal 136 ayat (4) yang menyatakan bahwa "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".¹⁸

Dalam UU-PPP, materi muatan Perda diatur dalam Pasal 12 yang mengatur bahwa "materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".

Dari ketentuan di atas, terdapat 4 kelompok materi muatan Perda, yaitu berisi ketentuan: penyelenggaraan otonomi daerah, penyelenggaraan tugas pembantuan, yang menampung kondisi khusus daerah, dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya dan dilihat dari materi muatan Perda, terdapat beberapa fungsi Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertama, Perda berfungsi sebagai instrumen yang mewujudkan prinsip otonomi seluas-luasnya dan tujuannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum dan daya saing daerah.¹⁹ Fungsi kedua

diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Lihat A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI*, Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pasca Sarjana UI, 1990), hlm. 352.

¹⁷ Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 18 ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945.

¹⁸ Untuk pengertian bertentangan dengan kepentingan umum, lihat penjelasan ketentuan tersebut.

¹⁹ Pasal 2 ayat (3) UU – Pemda menyatakan bahwa: Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan

dari Perda adalah sebagai dasar hukum penyelenggaraan tugas pembantuan. Diaturkannya tugas pembantuan dalam bentuk Perda menegaskan karakter otonomi dari tugas pembantuan, walaupun tidak penuh.²⁰ Fungsi ketiga dari Perda adalah fungsi kekhususan yaitu sebagai pengatur urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kondisi khusus daerah. Fungsi keempat dari Perda adalah sebagai peraturan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Fungsi ini seringkali beririsan dengan fungsi otonomi.²¹

3. Hubungan Hiererki Peraturan Daerah dan Permen Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia.

Berdasarkan UU-PPP, Perda selalu merupakan peraturan perundang-undangan, namun Permen tidak selalu merupakan peraturan perundang-undangan. Permen atas dasar Pasal 7 ayat (4) UU-PPP merupakan peraturan perundangan-undangan, sementara Permen yang tidak memenuhi Pasal 7 ayat (4), bukan peraturan perundang-undangan. Jenis Permen yang kedua tersebut dapat dikategorikan sebagai aturan kebijakan (*beleidregels*) yaitu suatu keputusan pejabat administrasi negara yang bersifat mengatur dan secara tidak langsung bersifat mengikat umum, namun bukan peraturan perundang-undangan.²² Peraturan kebijakan tidak terlepas dari kaitan penggunaan *freis*

pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan **meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.** (cetak tebal oleh penulis)

²⁰ Bagir Manan, *Menyongsong...., loc. cit.*, hlm 102

²¹ Misalnya Pasal 144 PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menegaskan bahwa ketentuari lebih lanjut tentang tata cara tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan Perda dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

²² Bagir Manan dan Kuntana Magnar mengatakan bahwa sebagai "peraturan" yang bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi negara sendiri....Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum. Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 169 – 170.

*ermessen*²³ atas kebebasan bertindak administrasi negara.

Bagi Permen yang berdasarkan Pasal 7 ayat (4) UU-PPP, terdapat 2 kemungkinan hubungan jenis peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (4) UU-PPP sebagaimana telah dibahas sebelumnya yang dapat diterapkan untuk melihat hubungan hierarki antara Perda dengan Permen. Kemungkinan pertama, Perda memiliki hierarki yang lebih tinggi dari pada Permen yang dibentuk atas dasar Pasal 7 ayat (4) UU-PPP. Konsekuensi dari hal ini, maka Permen tidak dapat bertentangan dengan Perda.²⁴ Namun demikian, di sisi lain, Permen atas dasar Pasal 7 ayat (4) UU – PPP adalah perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perpres hingga UU. Konsekuensinya, peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Permen (UU/PP/Perpres) berkedudukan lebih rendah dari pada Perda, sehingga kemungkinan ini menimbulkan ketidakkonsistenan penerapan asas hierarki.²⁵

Kemungkinan kedua, seperti telah dibahas sebelumnya, menempatkan peraturan perundang-undangan atas dasar Pasal 7 ayat (4) UU – PPP berada di bawah peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya. Jika kemungkinan di atas diterapkan, maka kedudukan Permen harus berada langsung di bawah peraturan perundang-undangan yang mendelegasikannya.

Jika suatu Permen diperintahkan oleh PP, maka Permen tersebut secara hierarkis berada di bawah PP tersebut. Jika kemungkinan kedua di atas digunakan, maka kekuatan hukum Permen harus dianggap menyatu dengan peraturan perundang-undanganyangmemerintahkannya. Namundemikian, kedudukan

²³ Philipus M. Hadjon (*et al*), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketujuh, (Yogyakarta: Gajah Mada Univ.Press, 2001), hlm. 152.

²⁴ Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Lihat Rosjdi Ranggawdjaja, *op.cit*, hlm. 42.

²⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik....,loc.cit.*, hlm. 206.

Permen di bawah Perpres tidak secara mutlak menempatkan Permen lebih tinggi dari Perda. Kedudukan Permen dapat berada di atas Perda jika Permen tersebut konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya, baik itu UU, PP atau Perpres. Hal ini disebabkan dasar kewenangan Permen ada pada peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya (delegasi²⁶), bukan suatu kewenangan atribusi.

Jika suatu Permen bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya, maka Permen tersebut berstatus dapat dibatalkan (*vernitegbaar*). Seandainya, Permen tersebut konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya, maka kekuatan hukumnya jika dikaitkan dengan Perda juga harus didasarkan pada kewenangan baik yang dimiliki oleh menteri atas kuasa peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya maupun kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah.²⁷

Hal – hal di atas terkait dengan fungsi-fungsi Perda sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya. Dilihat dari fungsi otonomi dan fungsi kekhususan, Perda mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Karena pada hakekatnya otonomi adalah kebebasan dan kemandirian, bukan kemerdekaan²⁸, maka seandainya ada Permen yang melanggar hak otonomi daerah maka Permen dapat disimpangi, kecuali Perda mengatur di luar batas-batas kewenangannya.

²⁶ Delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/ penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri, sedangkan tanggung jawab *delegans* terbatas sekali. Pemindahan/ penyerahan kewenangan tersebut dapat dibatalkan apabila tidak dilaksanakan dengan baik. A. Hamid S. Attamimi, *op.cit.*, hlm. 347.

²⁷ Menurut Bagir Manan, suatu Perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata melanggar hak dan wewenang daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan daerah. Bagir Manan, *Teori,....,op.cit.*, hlm. 225.

²⁸ Lihat Bagir Manan, *Menyongsong....,loc.cit.*, hlm. 26.

Hubungan Hierarki Peraturan Daerah dan Permen Sebagai Peraturan Kebijakan

Jika suatu Permen tidak dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka menurut Pasal 7 ayat (4) UU- PPP, tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Permen tersebut merupakan peraturan kebijakan yang tidak langsung mengikat secara hukum, namun memiliki relevansi hukum.²⁹ Dikatakan memiliki relevansi hukum karena bagi akibat hukum tersebut hanya berlaku bagi lingkungan kementerian negara dan masyarakat yang mengurus izin tersebut.

Bentuk pokok peraturan kebijakan, sebagaimana telah disinggung sebelumnya dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan tersebut atau bagi bawahan pembuat peraturan kebijakan tersebut.³⁰ Sangat wajar jika suatu Permen misalnya memberikan pedoman kepada lingkungan jabatannya, termasuk yang ada di daerah (instansi vertikal). Selain itu, juga terdapat Permen, khususnya menteri dalam negeri yang, ditujukan kepada pemerintahan daerah, misalnya Permendagri No. 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah. Permendagri tersebut tidak memiliki dasar hukum berupa delegasi baik dari UU, PP maupun Perpres. Dengan demikian, permendagri tersebut merupakan peraturan kebijakan.

Pemerintahan daerah merupakan satuan pemerintahan yang bersifat otonom.³¹ Namun demikian, otonomi dalam negara kesatuan bukan "kemerdekaan" tetapi kebebasan dan kemandirian dan merujuk pada keberadaan satuan pemerintahan daerah sebagai bagian yang tidak berdiri sendiri, seperti keberadaan negara bagian dalam negara federal.³² Yang paling pokok dari macam hubungan di atas dikaitkan dengan

²⁹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa.....loc.cit.*, hlm. 170.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Bagir Manan, *Menyongsong.....loc.cit.*, hlm. 26.

³² Bandingkan dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa kesamaan hubungan pusat-daerah antara otonomi teritorial dengan federal, yaitu hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. *Ibid.*, hlm. 35.

keberadaan pemerintahan daerah dengan pusat adalah hubungan pengawasan.

Sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan, bahwa tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan.³³ Namun demikian, untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya.³⁴ Namun demikian, menurut Ateng Syafrudin, tidak hanya pengawasan yang diutamakan, seharusnya pembinaan yang diutamakan.³⁵ Pembinaan dalam arti (pemerintah) pusat lebih menjadi pemberi petunjuk, anjuran, intepretasi pasal-pasal.³⁶ Dengan demikian, hubungan pengawasan (dan pembinaan) merupakan salah satu faktor yang mengikat pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

Adanya Permendagri No. 7 Tahun 2006, terkait dengan kewenangan Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU – Pemda.³⁷ Salah satu ruang lingkup pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemberian **pedoman** dan **standar** pelaksanaan urusan pemerintahan.³⁸ Dalam Pasal 221 ayat (1) diatur bahwa "Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 217 dan Pasal 218 secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri".

Seandainya suatu Permen untuk melakukan pembinaan secara nasional, mengatur lingkup pembinaan selain yang ditentukan di atas, maka Permen tersebut dapat dikesampingkan jika dihadapkan dengan Perda. Namun demikian, jika peraturan kebijakan, dalam hal ini Permen, dikaitkan dengan kebebasan bertindak, maka sepanjang tidak melanggar hak otonomi

³³ Bagir Manan, *Menyongsong..., op.cit.*, hlm. 39

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Dikatakan oleh Prof. Ateng Syafrudin dalam sidang usulan penelitian disertasi Peneliti (Agus Kusnadi) di Universitas Padjadjaran, Bandung, Februari 2007.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lihat Pasal 217 sampai dengan Pasal 223 UU - Pemda.

³⁸ Lihat Pasal 217 ayat (1) UU – Pemda.

daerah hal tersebut memiliki relevansi hukum. Misalnya, ketika suatu PP tidak mendelegasikan lebih lanjut pengaturan teknis suatu urusan pemerintahan dan daerah merasa ragu dalam pelaksanaan urusan tersebut, maka menteri dapat mengeluarkan Permen namun hanya memberikan pedoman teknis pelaksanaan urusan tersebut dan tidak memasuki pengaturan "isi" urusan. Jika Permen tersebut mengatur substansi urusan, maka dapat dikesampingkan dalam pembentukan suatu Perda.

KESIMPULAN DAN SARAN

Terdapat 3 kesimpulan dari pembahasan di atas. Pertama, konsekuensi dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan UU – PPP terhadap kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan yaitu kekuatan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hierarki dalam Pasal 7 ayat (1) UU – PPP sementara bagi kekuatan hukum peraturan perundang-undangan yang sifatnya delegasi (Pasal 7 ayat (4) UU-PPP) berada di bawah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkannya. Kedua, fungsi Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah (1) fungsi otonomi; (2) fungsi tugas pembantuan; (3) fungsi kekhususan; (4) fungsi penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. ketiga, secara hierarkis Perda berkedudukan lebih rendah dari pada dengan Permen yang dibentuk atas dasar delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun kekuatannya tidak hanya dilihat dari hierarki, tetapi harus dilihat dari kewenangan baik pemerintahan daerah dan delegasi kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pada Permen. Sebaliknya, Perda memiliki hierarki yang lebih tinggi dari pada Permen yang tidak dibentuk atas dasar delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun memiliki relevansi hukum antara keduanya.

Peneliti menyarankan, sebaiknya Permen dicantumkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara

tegas, namun diatur secara tegas materi muatannya berupa penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebaiknya pendelegasian pengaturan pada Permen hanya dilakukan oleh PP atau oleh Perpres, tidak secara langsung oleh UU. Perlu penelitian lebih lanjut mengenai keberadaan seluruh peraturan perundang-undangan yang tidak secara tegas disebutkan dalam jenis dan heirarki peraturan perundang-undangan dan hubungannya dengan peraturan perundang-undangan yang secara tegas.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqqie, Jimly, dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konpress, 2006.
- Attamimi, A. Hamid S, 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pasca Sarjana UI.
- Kelsen, Hans, 1973. (translated by Anders Wedberg), *The General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel.
- Manan, Bagir, 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co.
- _____, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang: UNSIKA.
- _____, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- _____, 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH- Fakultas Hukum UII.
- _____, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press,
- _____ dan Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni.
- Philipus M. Hadjon (et al), 2001. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Yogyakarta: Gajah Mada Univ. Press.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 2007. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Bandung : Unisba.
- Smith, B.C, 1985. *Decentralization The Teritorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin.

BIODATA PENULIS

Susi Dwi Harijanti

Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dari Fakultas Hukum Unpad, *Master of Laws* (LL.M) dari *The University of Melbourne*, Kandidat Doktor dari *The University of Melbourne*.

H. Rosjidi Ranggawidjaja

Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dan Magister Hukum (MH) dari Unpad.

RahayuPrasetianingsih

Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, sedang melanjutkan studinya di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia

Miranda Risang Ayu

Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dari Fakultas Hukum Unpad, *Master of Laws* (LL.M) dan Ph.D dari *The University Technology of Sidney*.

H. Kuntana Magnar

Dosen Luar Biasa di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH), Magister Hukum (MH) dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Padjadjaran.

Agus Kusnadi

Dosen Fakultas Hukum Unpad, mendapat gelar Sarjana Hukum (SH), Magister Hukum (MH) dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Padjadjaran.

KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

Jurnal Konstitusi adalah salah satu media per-semester yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. *Jurnal Konstitusi* ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

Sebagaimana jurnal pada umumnya, *Jurnal Konstitusi* tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan:

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentari HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMNDiciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antar-lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.

2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conference of the International Association for Water Kaw (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Priyono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/ atau hasil penelitian yang berbobot mengenai masalah ketatanegaraan, hukum, dan konstitusi, serta isu hukum di daerah. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan isu yang berkembang yang berkaitan dengan isu hukum di daerah, wacana hukum tata negara dan konstitusi, serta hasil penelitian hukum dan konstitusi.

Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: bilal.dewansyah@unpad.ac.id